

Université Panthéon-Assas Paris II

École doctorale de droit public « Georges Vedel »

Le Secrétariat général du Gouvernement



Université Panthéon-Assas

THÈSE

pour le doctorat en droit public
présentée et soutenue publiquement
le 15 septembre 2015

par

Jean GUISELIN

Directeur de recherche

M. Guillaume Drago

Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II

Membres du jury

M. Jean-Éric Gicquel

Professeur à l'Université de Rennes I

Rapporteur

M. Serge Lasvignes

Conseiller d'État, président du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou,
ancien secrétaire général du Gouvernement

Suffragant

M. Pierre de Montalivet

Professeur à l'Université Paris-Est Créteil

Rapporteur

M. François Saint-Bonnet

Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II

Suffragant



Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je remercie mon directeur de thèse, qui m'a permis de soulever et d'analyser les problèmes posés par cette étude.

Je remercie les anciens secrétaires généraux du Gouvernement qui ont bien voulu m'accorder de longs entretiens. Ils m'ont permis de comprendre de l'intérieur le rôle et le fonctionnement du Secrétariat général du Gouvernement.

Je remercie très sincèrement tous ceux qui m'ont aidé.

Principales abréviations

AJDA : Actualité juridique droit administratif

Cah. Cons. const : Les Cahiers du Conseil constitutionnel

CE : Conseil d'État

CEA : Commissariat à l'énergie atomique

CFLN : Comité français de libération nationale

CGDD : Commissariat général au développement durable

CGEJET : Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies

CILA : Comité interministériel d'application des lois

coll. : collection

Cons. const. : Conseil constitutionnel

CSC : Commission supérieure de codification

Ed. : éditions

IFSA : Institut français de sciences administratives

JCP : La Semaine juridique

JO RF : Journal officiel de la République Française

LOLF : Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

LPA : Les Petites Affiches

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

p. : page

pp. : pages

Pouvoirs : Revue Pouvoirs

préc. : précité

PUAM : Presses universitaires d'Aix Marseille

PUF : Presses universitaires de France

QPC : question prioritaire de constitutionnalité

RDP : revue du droit public

Rec. : Recueil Lebon

RF. adm. publ. : Revue française d'administration publique

RFD const. : Revue française de droit constitutionnel

RF sc. pol. : Revue française de sciences politiques

SIGMA : Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion (Dans le cadre de l'OCDE).

SGAE : Secrétariat général des affaires européennes

SGCI : Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne

SGPR : secrétaire général de la Présidence de la République

suiv. : suivantes



Sommaire

<i>Introduction</i>	13
I- Le Secrétariat général du Gouvernement, une institution administrative paradoxale	15
II - Les raisons de la création du Secrétariat général du Gouvernement	19
III - Un rôle renouvelé et une place confortée sous la V^{ème} République	22
<i>Première partie: LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, UNE RÉPONSE AUX CRISES DE L'ÉTAT</i>	25
Chapitre 1^{er}. Le Secrétariat général du Gouvernement, réponse efficace à l'impératif de coordination du travail gouvernemental	27
Section 1. La crise, facteur déclencheur d'une structure de coordination	28
Section 2. Le choix d'une structure légère, qui peine à s'imposer	74
Chapitre 2. La confirmation du positionnement neutre du Secrétariat général du Gouvernement sous la IV^{ème} République	99
Section 1. Le bon choix d'une structure administrative, synthèse des expériences et des réflexions menées pendant la Seconde Guerre mondiale	100
Section 2. L'enracinement définitif du Secrétariat général du Gouvernement sous la IV ^{ème} République.....	110
Chapitre 3. Sous la V^{ème} République : un rôle central de coordination, exercé dans des conditions difficiles	123
Section 1. Une étroite articulation avec le cabinet du Premier ministre	124
Section 2. Un mode de coordination questionné, dans les méthodes comme dans les acteurs	160
<i>Seconde partie : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, UN GARANT DU FONCTIONNEMENT DÉMOCRATIQUE DES INSTITUTIONS</i>	201

Chapitre 1. Une structure administrative essentielle au fonctionnement démocratique des institutions.....	203
Section 1. Un rôle essentiel dans la préparation des Conseils des ministres.....	204
Section 2. Le Secrétariat général du Gouvernement, entablure entre l'exécutif et le Parlement.....	240
Chapitre 2. Un rôle fondamental : assurer la continuité de l'État	265
Section 1. Le Secrétariat général du Gouvernement, « notaire » de l'État et garant d'un fonctionnement démocratique des institutions.....	266
Section 2. Le Secrétariat général du Gouvernement, « greffier » de l'État : un rôle de conservation des pièces servant à déterminer les responsabilités.....	274
Chapitre 3. Le Secrétariat général du Gouvernement, juriste et légiste du Premier ministre : une fonction s'imposant comme primordiale.....	287
Section 1. En amont : un rôle difficile de vérification de la qualité des normes édictées ..	288
Section 2. En aval : le Secrétariat général du Gouvernement, défenseur de la loi devant le Conseil constitutionnel	301
<i>Conclusion</i>.....	357
I. Le Secrétariat général du Gouvernement, un organe administratif, sans équivoque.....	358
II. Un « rouage essentiel », à l'efficacité fonction de l'appréciation du politique	360
III. Le constat d'une évolution de fond du Secrétariat général du Gouvernement : de coordinateur du travail gouvernemental à un rôle de légiste et de juriste 361	
<i>Bibliographie</i>	365
<i>Table des annexes</i>	381
<i>Index des noms propres</i>.....	433
<i>Index thématique</i>	441
<i>Table des matières</i>.....	449



Introduction

1. Entablure progressivement ajustée au fil des siècles par les crises du pouvoir politique où la France a failli disparaître depuis 1789, le Secrétariat général du Gouvernement est véritablement l'axe d'articulation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

2. Régulateur du métabolisme de l'organisme vivant¹ qu'est l'État, le Secrétariat général du Gouvernement est paradoxalement une des institutions administratives françaises les plus importantes et, indiscutablement, la plus mal connue.

Et pourtant, jour après jour, sous tous les régimes et sous tous les gouvernements, et même en l'absence de gouvernement, lorsque le régime est en crise, le Secrétariat général du Gouvernement assure la permanence du gouvernement de la France, à travers ou entre les figures des gouvernements qui passent.

Renaud Denoix de Saint Marc, après avoir assumé de 1986 à 1995 les fonctions de secrétaire général du Gouvernement, les caractérise en écrivant que le secrétaire général du Gouvernement « *est chargé de veiller à la bonne marche du processus décisionnel de l'exécutif* »².

Cette préoccupation d'efficacité dans le respect du droit résume parfaitement la fonction du secrétaire général du Gouvernement.

3. Renaud Denoix de Saint Marc ajoute aussitôt que le Secrétariat général du Gouvernement est « *plus généralement [chargé d'assurer] le bon fonctionnement de la « primature », pour reprendre l'expression forgée par le président Senghor* »³.

En faisant un sort à ce vocable, l'ancien titulaire du Secrétariat général du Gouvernement a certainement voulu marquer que la tâche de secrétaire général du

¹ PISANI (E.), Biologie de l'État, *Revue des deux mondes*, juillet 1972, pp. 59-67.

² DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Revue des sciences morales et politiques*, 2000, n° 2, p. 4.

³ *Eod. loc.*

Gouvernement était moins une fonction de conception intellectuelle que l'organisation rationnelle des ressources humaines et des moyens matériels.

Cette dimension de soutien « *logistique* », du Gouvernement est en effet un élément important qui assure la bonne marche des services, la continuité de l'État aussi, lors des changements de Gouvernements et même lors du passage d'un régime politique à un autre.

Si le rôle logistique du Secrétariat général du Gouvernement est essentiel, puisqu'il a pour mission d'« installer » matériellement les ministères qui se mettent en place, d'organiser d'une manière générale le fonctionnement pratique du Gouvernement, d'animer un très grand nombre d'organismes interministériels placés auprès du Premier ministre et de piloter un certain nombre de grandes directions transversales, telle la direction générale de l'administration et de la fonction publique, il ne sera pas analysé plus avant dans le cadre de cette thèse qui s'attachera à l'analyse des causes de l'émergence du Secrétariat général du Gouvernement ainsi qu'à l'étude de son fonctionnement actuel.

Au sein même du Secrétariat général du Gouvernement, cette fonction de logistique est confiée traditionnellement à un contrôleur général des Armées, qui a aussi pour mission de superviser les très nombreux organismes rattachés au Premier ministre et qui dispose d'une grande autonomie d'action.

Les problématiques sont cependant assez éloignées de la mission principale de coordination de l'action gouvernementale et de conseil au Premier ministre et dépassent donc le cadre de ce travail.

4. Étudier le Secrétariat général du Gouvernement, c'est déterminer la nature de cet organisme paradoxal, en ce qu'il cultive sa neutralité politique tout en intervenant dans des processus éminemment politiques (I). Ce sera aussi comprendre les raisons de la création du Secrétariat général du Gouvernement (II), avant d'étudier son fonctionnement sous la V^{ème} République, dont la stabilité politique a eu pour effet de redéfinir son mode de fonctionnement (III).

I- LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, UNE INSTITUTION ADMINISTRATIVE PARADOXALE

5. Le Secrétariat général du Gouvernement est une institution administrative paradoxale.

Actuellement⁴, le Secrétariat général du Gouvernement est organisé en trois groupes fonctionnels, auquel s'ajoute une mission d'organisation des services du Premier ministre chargée de coordonner l'activité des multiples organismes rattachés au Premier ministre, et également en charge d'une fonction logistique générale du Gouvernement.

Le « cœur de métier » du Secrétariat général du Gouvernement étant d'assurer la coordination du travail gouvernemental⁵, le premier groupe rassemble les chargés de mission et leurs adjoints, responsables chacun du suivi de plusieurs portefeuilles ministériels, parfois sans lien entre eux⁶. Ils sont au nombre de huit, le chargé de mission responsable des ministères économiques ayant le titre de « conseiller » et disposant d'une certaine prééminence. Dans certains cas, un adjoint est commun à deux chargés de mission. À cet ensemble, est rattaché le chargé de mission pour les questions constitutionnelles, poste créé pour accompagner la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Ces chargés de mission sont le plus souvent des magistrats de l'ordre administratif, plutôt en début de carrière.

Plus ancien, puisqu'il est la justification première de la création d'un service de documentation permanent auprès du Président du Conseil, en 1917, le service de documentation compte une vingtaine de personnes, sous l'autorité d'un chef de service qui a été longtemps un contractuel de droit public.

⁴ Cf. annexe 16.

⁵ LASVIGNES (S.), Le rôle du Secrétariat général du gouvernement dans la préparation des lois, R. DRAGO (dir.), in *La confection de la loi*, Cahier des Sciences morales et politiques, PUF 2003.

⁶ L'un des chargés de mission est par exemple chargé de « la Justice, de la culture, de la communication, des postes et des télécommunications ».

Enfin, plus récent, un service de la législation et de la qualité du droit prend progressivement une grande importance. Il est divisé en deux départements, le département de l'activité normative, lui-même scindé en trois secteurs, « procédure parlementaire et codification », « textes en Conseil des ministres et contentieux » et « procédure parlementaire et Journal Officiel », et le département de la qualité du droit. Le chef de ce département est également le secrétaire général de la Commission supérieure de codification (CSC) .

Enfin, directement rattaché au secrétaire général du Gouvernement, un conseiller technique spécialiste des questions constitutionnelles supervise la défense des lois dans le contentieux *a priori* des lois. Il s'agit généralement d'un jeune conseiller d'État, qui exerce ces fonctions en plus des siennes au Conseil d'État.

Ils réfèrent tous à un directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement, conseiller d'État. Un second poste de directeur, plus spécifiquement en charge de la simplification, a été créé en janvier 2013.

Au total, le Secrétariat général du Gouvernement dispose en 2012 de 164 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT), dont 127 titulaires et 37 contractuels⁷.

6. Schématiquement, la forme moderne du Secrétariat général du Gouvernement existe depuis 1935⁸, même si l'institution a formellement existé avant et même si elle a été profondément refondue, notamment en 1945. En réalité, le Secrétariat général du Gouvernement existe depuis beaucoup plus longtemps mais sous des formes différentes. En dépit de l'importance de son rôle, cette institution administrative n'a fait l'objet que de peu d'études : une thèse de sciences politiques de Francesco Bonini, sous la direction de Jean-Louis Quermonne, en 1987⁹ ; un travail, plus technique que de recherche, par Mme Roselyne Py, en 1985¹⁰ et les actes d'un colloque, organisé en 1986 par l'Institut français des sciences administratives¹¹, à

⁷ *Rapport pour avis* n° 112 (2011-2012) de M. Alain Anziani au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2012, tome V, p. 20. <http://www.senat.fr/rap/a11-112-5/a11-112-51.pdf> .

⁸ Le Secrétariat général du Gouvernement a été formellement institué par l'article 23 de la loi de finances pour 1935 du 24 décembre 1934, JO RF, Lois et décrets, 25 déc. 1934, p. 12612, cf. Annexe n°10.

⁹ BONINI (F.), *L'histoire d'une institution coutumière : le secrétaire général du Gouvernement de la République française*. Thèse, Science-politique, IEP Paris, 1987, 409 p.

¹⁰ PY (R.), *Le Secrétariat général du Gouvernement*, La Documentation française, Notes et études documentaires, Paris, 1985.

¹¹ IFSA, colloque, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Economica, 1986, 150 p.

l'initiative de Jacques Fournier, secrétaire général du Gouvernement de 1983 à 1986. En dehors de ces travaux, la plupart des manuels de droit constitutionnel et d'institutions politiques ne mentionnent que très rapidement l'existence du secrétaire général du Gouvernement, sans y consacrer plus que quelques lignes ; seul l'ouvrage de Jacques Fournier, consacré spécialement à la coordination du travail gouvernemental¹² lui accorde d'importants développements.

Le Secrétariat général du Gouvernement revendique une nature administrative, politiquement neutre. Mais le rôle comme le positionnement de cette structure ne vont pas de soi et posent plusieurs questions.

Une question pratique vient d'abord à l'esprit : comment le Secrétariat général du Gouvernement peut-il assumer des missions qui se compliquent, avec un personnel dont le nombre a peu augmenté depuis 1935¹³, les périmètres des portefeuilles suivis par les chargés de mission n'ayant pratiquement pas évolué depuis cette date.

Des questions sociologiques et de sciences politiques sont, elles aussi, importantes. Comment cette institution arrive-t-elle à préserver son indépendance par rapport au politique, placée qu'elle est au cœur des processus les plus politiques ? Coordination interministérielle, préparation des conseils des ministres, défense de la loi devant le Conseil constitutionnel : ces fonctions peuvent-elles être assurées de manière neutre, apolitique ?

7. Enfin, dans notre État de droit, se pose la question du respect de la démocratie. Le Secrétariat général du Gouvernement n'a aucune légitimité politique et, pourtant, il intervient dans des processus décisionnels politiques, qu'il ne peut pas ne pas influencer au fond, même s'il n'intervient qu'en technicien du droit.

La longévité des secrétaires généraux du Gouvernement, le fait que leur renouvellement ne soit que très rarement en phase avec une quelconque échéance politique ou électorale - cas unique de Jacques Fournier¹⁴ - la stabilité des fonctionnaires qui y sont en poste sont autant d'éléments qui confirment la nature

¹² FOURNIER (J.), *La coordination du travail gouvernemental*, Presses de la FNSP, coll. Amphithéâtre, 287 p.

¹³ Le nombre de chargés de mission, responsables du suivi d'un secteur correspondant à plusieurs ministères n'a pas changé depuis cette date. Renaud Denoix de Saint Marc indique dans son article précité paru dans la *Revue des sciences morales et politiques* que le Secrétariat général du Gouvernement « compte une quinzaine de fonctionnaires de catégorie A et emploie en tout moins de 100 personnes », *op. cit.*, p. 21.

¹⁴ Secrétaire général du Gouvernement du 30 juin 1982 au 26 mars 1986.

administrative du Secrétariat général du Gouvernement. Mais, au premier abord, il est difficile de comprendre comment les organes politiques que sont le cabinet du Premier ministre, le Secrétaire général de la présidence de la République (SGPR), les cabinets ministériels peuvent articuler leur action avec celle du secrétariat général du Gouvernement et inversement.

8. Surtout, il importe de comprendre comment le Secrétariat général du Gouvernement exerce ses missions qui le font côtoyer au plus près les instances politiques. Car le Secrétariat général du Gouvernement n'est pas qu'un conseiller ou qu'un expert ; c'est un acteur à part entière, qui s'implique dans les processus, à tous les niveaux, à tel point qu'il peut se définir comme « *l'aiguillon de la machine gouvernementale* »¹⁵ tout en maintenant une stricte neutralité et en garantissant aux équipes gouvernementales et politiques en place qu'il peut assumer avec loyauté et avec efficacité les missions qui lui sont assignées.

À un tel niveau de l'appareil d'État, une institution administrative ne peut sauvegarder sa neutralité qu'en ayant intériorisé des règles très strictes. Ces règles sont également intériorisées par les organes politiques avec lesquels le Secrétariat général du Gouvernement est en contact. En effet, ces derniers respectent la neutralité et les attributions du Secrétariat général du Gouvernement.

Ces règles, ces principes de comportement feront l'objet donc d'une analyse détaillée.

Cette étude permettra alors de qualifier juridiquement le Secrétariat général du Gouvernement.

¹⁵ L'expression est de Renaud Denoix de Saint Marc.

II - LES RAISONS DE LA CRÉATION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

9. Pourquoi et comment le Secrétariat général du Gouvernement s'est-il progressivement imposé, sous sa forme actuelle, avec son positionnement politiquement neutre ?

Sa neutralité ne fait plus aucun doute aujourd'hui, mais il n'a pas toujours été un organe neutre, notamment lors de sa création, ses premiers titulaires ayant été au contraire intimement liés au parti politique au pouvoir, le Secrétariat général se confondant parfois avec le cabinet du Président du Conseil, ou se juxtaposant à un secrétariat d'État chargé d'assurer la coordination politique du Gouvernement.

Il a existé bien avant 1917 des formes de coordination du travail gouvernemental, mission historique du Secrétariat général du Gouvernement. Il y a eu une hésitation sur la forme que devait prendre le Secrétariat général du Gouvernement : devait-il être une institution politique, sorte de cabinet ministériel élargi du Président du Conseil, disparaissant avec lui, ou une structure neutre, apolitique, faisant le lien entre les gouvernements successifs, solution préconisée très tôt par la doctrine¹⁶ ?

Avant 1940, le modèle retenu est celui d'un haut fonctionnaire politisé, disparaissant avec le Gouvernement, incarné par Jules Moch, sous le Gouvernement de Léon Blum en 1936. En 1945, le modèle qui s'impose est très différent : il est administratif et apolitique.

Ce cheminement résulte de réflexions parallèles, menées simultanément par les institutions de la France libre, à Londres, puis à Alger, et par le régime de Vichy. Dans les deux cas, une administration a été constituée auprès du chef de Gouvernement, avec une fonction de coordination de l'action gouvernementale. L'administration mise en place par le général de Gaulle ressemble à celle qui avait été mise en place à la fin de la III^{ème} République. Sous Vichy, les mêmes réflexions sont

¹⁶ Par Henri Chardon, notamment, dans son ouvrage, *L'organisation d'une démocratie, les deux forces, le nombre – l'élite*, Perrin et Cie, 1921, 126 p.

menées et aboutissent finalement à créer une organisation relativement neutre, polarisée sur la coordination du travail des ministres.

Ces deux structures ont convergé.

D'abord, en raison de l'hétérogénéité des institutions de la France libre et de l'opposition entre le général de Gaulle et le général Giraud, Louis Joxe a dû progressivement adopter une position neutre.

Sous Vichy, la fonction, occupée par le vice-amiral Fernet puis par Jacques Guérard, se politise relativement, même si les services créés conservent formellement leur nature administrative initiale.

C'est d'une fusion de ces deux tendances que résulte le Secrétariat général du Gouvernement de 1945 : la tête reste neutre, comme sous le Gouvernement provisoire, et les services conservent leur nature administrative neutre, comme sous Vichy.

Sous la IV^{ème} République, la formule d'un organe administratif a été définitivement confortée, en raison de l'instabilité ministérielle : c'est le secrétaire général du Gouvernement qui incarne la permanence de l'État, la continuité du gouvernement de la France et non les gouvernements éphémères qui se succèdent, et pas davantage un Président de la République faible, même s'il dispose d'une réelle magistrature d'influence.

10. Le Secrétariat général du Gouvernement s'est donc construit, lors des crises du pouvoir politique ou lorsque le pouvoir politique avait disparu lors des changements de régime.

Symétriquement, lorsque le régime s'est stabilisé, les formules de coordination ont disparu, la plupart du temps, pour réapparaître à l'occasion de nouvelles difficultés.

Toutefois, considérer le Secrétariat général du Gouvernement comme un simple palliatif des crises institutionnelles serait réducteur. Sous la V^{ème} République, le pouvoir politique est fort, les institutions sont efficaces et l'action gouvernementale est menée par le politique. Pourtant, loin d'être marginalisé, le Secrétariat général du Gouvernement s'y est renforcé. C'est même sous la V^{ème} République qu'il a acquis de nouveaux rôles, très importants : la défense des lois

déférées au Conseil constitutionnel, par saisine *a priori* ou par le biais d'une QPC, un rôle aussi dans la qualité du droit et la légistique ; enfin, le rôle consistant à veiller à ce que les décrets d'application des lois soient effectivement pris par les administrations, même si ce dernier rôle peut être en réalité rattaché à sa fonction historique de coordination du travail gouvernemental.

11. Cette tentative de modélisation du Secrétariat général du Gouvernement s'appuiera aussi sur des exemples étrangers : si la nécessité de coordonner le travail gouvernemental est universelle, la forme qu'elle prend dans les différents pays du monde est très variable, comme l'a souligné le colloque de l'Institut français de sciences administratives (IFSA) en 1986¹⁷. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dispose même d'un département spécialement chargé d'aider les pays en voie de développement et les nouveaux pays à se doter d'une telle structure.

Au Japon, le Secrétariat général du Gouvernement, créé en 1966, n'a eu tout d'abord qu'une fonction de communication gouvernementale, avant d'assumer, dans les années 1990, des fonctions de coordination du travail gouvernemental, en réponse à plusieurs dysfonctionnements majeurs. Dans les nouveaux États, comme le Kosovo par exemple, la mise en place de structures de coordination du travail gouvernemental, sous la supervision de l'OCDE, est une phase importante de leur affirmation.

¹⁷ Colloque organisé par l'IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Ed., Economica, 1986. V. également : SHINODA (T.), Japan's Cabinet and its emergence as Core Executive, *Asian Survey*, vol. 45, n° 5 (sept. oct. 2005) pp. 800-821 published by University of California Press.

III - UN RÔLE RENOUVELÉ ET UNE PLACE CONFORTÉE SOUS LA V^{ÈME} RÉPUBLIQUE

12. Dans un deuxième temps, il s'agira d'analyser plus précisément la place et le rôle du Secrétariat général du Gouvernement sous la V^{ème} République.

Dépassant l'idée que le Secrétariat général du Gouvernement a pour fonction d'assurer simplement une permanence de l'État lorsque le politique défaille, le secrétaire général du Gouvernement a vu son rôle s'enrichir, jusqu'à devenir l'intermédiaire obligé entre le Président de la République et le Premier ministre en période de cohabitation.

En outre, loin de se marginaliser, le Secrétariat général du Gouvernement devient le défenseur des lois contestées devant le Conseil constitutionnel. Cette fonction qui touche à l'essence même du politique a solidement conforté la place et le rôle du secrétaire général du Gouvernement. L'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori* a encore renforcé le rôle du Secrétariat général du Gouvernement.

Cette place et ce rôle essentiel invitent à s'interroger sur la nature du Secrétariat général du Gouvernement. En effet, simple institution administrative, le Secrétariat général du Gouvernement n'a pas de légitimité politique. Pourtant, il participe activement à des phases essentielles du travail gouvernemental, au-delà du simple conseil. Il est même la cheville ouvrière de la machine gouvernementale, permettant aux Conseils des ministres de se dérouler efficacement et sans incident, permettant aussi que les textes soient transmis aux assemblées parlementaires, que les lois soient défendues devant le Conseil constitutionnel. Le secrétaire général du Gouvernement a aussi, personnellement, l'exclusivité des relations avec les publications du *Journal Officiel*, dont rien n'est imprimé ni mis en ligne sans avoir eu son accord exprès. Cette fonction est loin d'être anodine ; sans ce monopole, les modifications des textes seraient à la merci de l'administration, en dehors de tout contrôle démocratique. On retrouve même le Secrétariat général du Gouvernement dans des procédures plus inattendues : par exemple, lors de procédures devant la Cour

de justice de la République (CJR) , le secrétaire général du Gouvernement peut être amené à produire un témoignage déterminant.

Toutes les interventions du Secrétariat général du Gouvernement ont en réalité un point commun : elles visent à assurer la bonne marche de l'État, aussi bien de manière positive en faisant fonctionner la machine gouvernementale, que protectrice, en assurant la défense de l'État ou de ses institutions quand elles sont mises en cause.

Le Secrétariat général du Gouvernement joue donc un rôle absolument essentiel pour assurer la continuité de l'État : entablure entre les différents pouvoirs, coordonnateur du travail gouvernemental, contrôleur des administrations.

13. Ce faisant, le Secrétariat général du Gouvernement assure en réalité davantage qu'une simple fonction d'aide matérielle du politique : il joue aussi un rôle démocratique, en assurant le bon fonctionnement de la machine gouvernementale en tant que telle.

Le propos sera donc articulé en deux temps : une première partie exposera la genèse et la maturation de l'institution actuelle, retraçant les hésitations entre deux conceptions radicalement opposées du Secrétariat général du Gouvernement, l'une politique, l'autre administrative, cette dernière finissant par l'emporter.

Au-delà d'une simple analyse chronologique qui serait réductrice, parce que le Secrétariat général du Gouvernement a oscillé entre les deux conceptions, disparaissant et réapparaissant, et comme réinventé, à chaque régime politique nouveau, on analysera les éléments de permanence et les différences de chaque modèle.

14. Les crises modernes, en particulier la Première et la Seconde guerre mondiale, ont été le facteur déclencheur de la mise en place d'un instrument de coordination, qui s'est progressivement rapproché des structures créées par des régimes non démocratiques, dotés d'un exécutif puissant.

Dans un second temps, on montrera que loin de se scléroser dans son rôle historique de coordination, le Secrétariat général du Gouvernement a vu, et voit, ses fonctions se diversifier et se renouveler, en fonction des besoins de l'État.

15. En effet, alors que sa fonction de coordination semble freinée par l'émergence progressive d'une tentative de coordination parallèle gênant l'accès à l'information,

la fonction de conseiller juridique du Premier ministre est au contraire progressivement montée en puissance, car l'action du Gouvernement est de plus en plus contrôlée par le juge constitutionnel, par le juge administratif ou par le juge judiciaire, rendant absolument indispensable une fonction de conseil de l'exécutif au quotidien, en amont.

Cependant, et ce phénomène témoigne bien de l'importance accordée par le politique à une structure neutre au plus haut niveau, c'est le politique qui a investi le Secrétariat général du Gouvernement de ces nouvelles responsabilités, progressivement et désormais totalement rassuré qu'il est sur le positionnement non politique de l'institution.

C'est qu'affirmant son caractère d'expert, objectif et impartial, le Secrétariat général du Gouvernement ne peut plus être considéré comme un concurrent ni comme une « menace » du pouvoir politique. Bien au contraire, il est devenu un auxiliaire indispensable du politique en tant que tel.

Mais en France, au-delà de son rôle d'appui au politique, le secrétaire général du Gouvernement a conquis en tout état de cause un rôle démocratique essentiel, celui d'assurer la continuité de l'État.

16. Il sera donc d'abord montré que face aux crises successives qui ont affecté l'État, le Secrétariat général du Gouvernement a été une réponse flexible et pragmatique qui s'est progressivement imposée (première partie).

Mais le Secrétariat général du Gouvernement n'est pas qu'un organe administratif, un instrument docile au service du politique, nécessaire seulement en cas de difficultés. En effet, dans le cas français, loin de dépérir dans le cadre stabilisé de la V^{ème} République, le Secrétariat général du Gouvernement a vu ses missions se renouveler et il joue aujourd'hui un rôle discret mais essentiel dans le fonctionnement démocratique et la vie de l'État (seconde partie).

Première partie:
LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU
GOVERNEMENT, UNE RÉPONSE AUX CRISES
DE L'ÉTAT

17. Face à une crise, créer un organe de coordination de l'action gouvernementale, sous des formes différentes, organe politique ou organe administratif, est une réponse naturelle.

18. Les structures qui ont été créées, notamment dans les régimes à l'exécutif puissant, présentent de très nombreuses analogies avec le système actuel, dans pratiquement tous les aspects de son action (chapitre 1^{er}). Toutefois, dans un cadre démocratique, la création d'une telle structure a été moins spontanée qu'imposée par la crise (chapitre 2). Sous la V^{ème} République, le Secrétariat général du Gouvernement est définitivement et durablement implanté, mais il peine encore à assurer une coordination optimale de l'action gouvernementale (chapitre 3).

CHAPITRE 1^{ER}.

**LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT,
RÉPONSE EFFICACE À L'IMPÉRATIF DE COORDINATION
DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL**

19. La création d'une structure de coordination s'impose naturellement, avec la complication progressive des questions qu'un État moderne doit prendre en charge. Il existe pratiquement dans tous les États actuels une structure de coordination du travail gouvernemental, sous des formes plus ou moins différentes¹⁸.

20. Pourtant, c'est plutôt une crise qui souligne la nécessité d'un mécanisme de coordination et qui l'impose (section 1^{ère}). Toutefois, les structures de coordination, souvent associées à des régimes autoritaires, ou considérées comme renforçant excessivement l'exécutif, ont peiné à s'imposer, notamment en France, même sous la forme d'une structure légère (section 2).

¹⁸ Colloque organisé par l'IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Ed. Economica, 1986.

Section 1. La crise, facteur déclencheur d'une structure de coordination

21. Dans les régimes politiques dotés d'un exécutif puissant, la création d'une structure de coordination se fait naturellement et renforce l'emprise de l'exécutif (§ 1^{er}). En dehors de ce cas particulier, la crise est un facteur essentiel de déclenchement de la mise en place d'une structure de coordination lorsque le régime ne dispose pas d'un pouvoir exécutif puissant. Dans le cas de la France ou du Royaume-Uni, la guerre de 1914-1918 a été indéniablement à l'origine de la création de la structure de coordination (§ 2). Des exemples contemporains, et parmi eux, celui du Japon, montrent que des crises à la nature très diverse sont encore aujourd'hui à l'origine de la création d'une structure de coordination (§ 3).

§ 1^{er}. La création naturelle de structures de coordination dans les régimes politiques dotés d'un pouvoir exécutif fort

22. Dans les régimes politiques dotés d'un exécutif puissant, les systèmes de coordination se créent d'abord autour d'un homme de confiance (A). Naturellement, à chaque changement de régime, le titulaire change, mais l'organisation demeure, même si les monarchies parlementaires se méfient du mécanisme (B). Malgré les différences des situations, ces tentatives préfigurent, parfois de façon très complète, le mécanisme contemporain du Secrétariat général du Gouvernement (C)

A. Des systèmes de coordination centrés sur un homme de confiance

23. Avant le premier Empire, une structure de coordination est créée par le Comité de salut public et pérennisée pendant le Directoire (1). Sous l'Empire, la structure est conservée et largement améliorée, en même temps qu'elle est politisée (2). Sous le second Empire, le système de coordination est érigé en ministère d'État, aux attributions très larges (3) Enfin, en 1848 comme en 1870, la coordination s'impose dès les premières heures du Gouvernement provisoire (4).

1. Avant le premier Empire : l'expérience réussie du Secrétaire général du « Directoire exécutif »

24. Avant l'Empire, des structures de coordination ont été pensées et prévues parfois au sein même des premières constitutions écrites, mais aucune traduction concrète n'a jamais eu lieu, à l'exception du mécanisme prévu par la Constitution de l'an III instituant le Directoire en 1795. Le mécanisme décrit par ce texte s'inspire d'une structure efficace inventée par le Comité de salut public.

Ces expériences montrent que les rédacteurs des constitutions, soucieux de préciser les attributions de chacun des pouvoirs avaient compris la nécessité d'un mécanisme de coordination de l'action des ministres mais avaient parfaitement mesuré les risques que pouvait poser une telle structure.

25. Le projet de Constitution présenté à la Convention nationale les 15 et 16 février 1793, la Constitution Girondine¹⁹, dispose ainsi à l'article 1^{er}²⁰ du titre V, « *Du Conseil exécutif de la République* » que « *Le Conseil exécutif de la République sera composé de sept ministres et d'un secrétaire* » ; parmi les attributions de ce Conseil se retrouvent le soin de veiller à l'exécution des lois et des

¹⁹ Cf. DUVERGER (M.), *Constitutions et documents politiques*, PUF, Thémis Textes et documents, 6^{ème} éd., 1971, 807 p., pp. 35-70.

²⁰ Soit l'article 99, du projet de Constitution, car ses rédacteurs recommencent la numérotation à chaque section de chaque titre. Toutes les numérotations en note renvoient aux articles renumérotés.

décrets par l'administration²¹, le traitement des affaires en Conseil, l'enregistrement des décisions qui y auront été prises²² ainsi que l'application par les ministres des décisions prises en Conseil²³.

Il ressort de ces articles que les constituants avaient imaginé le mode de fonctionnement par conseils, avec décision collégiale et application dans les départements des décisions adoptées. L'enregistrement de celles-ci, sur « *un registre des décisions* » est bien sûr dévolu au « *secrétaire* » à l'article 1^{er}. La fonction de secrétaire du Gouvernement est donc constitutionnalisée.

L'avortement du projet de Constitution Girondine ne permet pas de voir la façon dont l'arbitrage aurait été mené, puisque le Conseil exécutif en question, minutieusement composé, donnait la prépondérance à l'un des ministres élu par ses pairs. Effectivement, un « Président du Conseil » était même mentionné plus avant, à l'article 4 de la section III du titre V.

26. Si la mention d'un secrétaire est absente de la Constitution montagnarde du 24 juin 1793, ce qui s'explique par la prépondérance absolue du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, réduit à quelques dispositions générales ; un secrétaire existe lors de la mise en place du Comité de salut public.

27. Le secrétaire refait son apparition formelle dans la Constitution du 22 août 1795²⁴. Il a pour fonction principale d'enregistrer les délibérations.

Il existe une continuité directe entre le secrétaire général du Comité de salut public, dont l'efficacité a été remarquée, et le secrétaire général du Directoire exécutif, comme l'atteste le baron Fain²⁵ dans ses mémoires : « *les habitudes du travail survivent quelques fois aux révolutions du gouvernement. La Secrétairerie d'État en est l'exemple. Elle était la continuation du Secrétariat du Directoire, qui de*

²¹ Article 102 : « Le Conseil est chargé de d'exécuter ou de faire exécuter toutes les lois et décrets rendus par le corps législatif ».

²² Article 114 : « Toutes les affaires seront traitées au Conseil, et il sera tenu un registre des décisions ».

²³ Article 115 : « Chaque ministre agira ensuite dans son département en conformité des arrêtés du Conseil, et prendra tous les moyens d'exécution de détail qu'il jugera les plus convenables ».

²⁴ DUVERGER (M.), Constitutions et documents politiques, *op. cit.*, pp. 80-110, article 143 : « Il [le Directoire exécutif] se choisit, hors de son sein, un secrétaire qui contresigne les expéditions, et rédige les délibérations sur un registre où chaque membre a le droit de faire inscrire son avis motivé ; - Le Directoire peut, quand il le juge à propos, délibérer sans l'assistance de son secrétaire ; en ce cas, les délibérations sont rédigées sur un registre particulier, par un des membres du Directoire ».

²⁵ Le baron Fain assura les fonctions de secrétaire adjoint sous le I^{er} Empire.

même, quelques années auparavant, avait continué le Secrétariat général du Comité de Salut public »²⁶.

28. Toutefois, comme l'observe le baron Fain, c'est bien Joseph-Jean Lagarde²⁷, le secrétaire général du Directoire exécutif qui le transforma en une structure très efficace : « *la perfection de cette machine bureaucratique était due à M. Lagarde, qui sous le Directoire exécutif l'avait montée avec une grande habileté* »²⁸.

Il ressort des dispositions de la Constitution du Directoire que le secrétaire a l'exclusivité de l'écriture sur ce registre, puisqu'en son absence, l'article 143 précise que les délibérations pourront être enregistrées, par un des membres du Directoire, mais sur un « *registre particulier* ». Le même article souligne le caractère devant demeurer exceptionnel d'une délibération sans le secrétaire.

Cet article apporte quelques précisions : ce n'est ni un ministre, ni un directeur. Ce n'est donc pas un homme politique mais un fonctionnaire attaché à l'exécutif. Réglée par la lecture de la Constitution, la situation de ce secrétaire, au sein du Directoire, par rapport aux ministres réduits à des commis, sans solidarité gouvernementale et responsables, tant de l'exécution des lois que de l'exécution des décisions du Directoire exécutif²⁹, est sans équivoque : le secrétaire général a un rôle d'incitation et de vérification ; c'est un rôle incontournable puisque lui seul tient le registre des délibérations. Instrument du Directoire, le secrétaire général est dans un positionnement plus administratif que politique, en assurant la liaison entre le Directoire et les ministres.

Ce rôle d'entablure entre les deux pouvoirs préfigure bien celui joué actuellement par le secrétaire général du Gouvernement entre les pouvoirs.

La consultation des archives du Directoire éclaire les méthodes appliquées par le secrétaire responsable, Joseph-Jean Lagarde. Il en ressort que le secrétaire général avait d'abord un rôle d'aiguillage, veillant notamment à ce que des courriers appelant des réponses fassent l'objet d'un traitement par le ministre concerné, les ministres

²⁶ FAIN (P.), *Mémoires du baron Fain, premier secrétaire du cabinet de l'Empereur*, Paris, Librairie Plon-Nourrit et compagnie, 1908, 390 p., p. 167.

²⁷ Cf. Annexe n° 3, la biographie de Joseph-Jean Lagarde.

²⁸ *Op. cit.*, p. 169.

²⁹ Article 151 : « *Les ministres ne forment point un Conseil* ». L'article 152 dispose que « *Les ministres sont respectivement responsables, tant de l'inexécution des lois que de l'inexécution des arrêtés du Directoire* ».

étant étroitement responsables à l'égard des directeurs, à qui ils rendent régulièrement compte de leurs activités. Dans ce cadre, des échanges avaient lieu entre les ministres et le secrétaire général mais ils étaient relativement rares, la majeure partie des comptes-rendus et des courriers étant adressée au Président du Directoire, aux directeurs dans leur ensemble ou à un directeur plus particulièrement chargé des questions traitées par le ministre. Les Archives nationales conservent quelques exemples des échanges entre le secrétaire général et les ministres, mais il est assez difficile d'établir les règles de répartition de compétences³⁰.

Il semble que le secrétaire général jouait davantage un rôle de vérification ou de contrôle formel, visant par exemple à vérifier que documents ou dépêches avaient bien été envoyés par un ambassadeur, qu'il avait été répondu à tel ou tel courrier ou que telle question avait bien été traitée par le ministre compétent³¹. Les archives montrent que les relances sont assez efficacement effectuées.

En outre, il était tenu de manière exhaustive un compte-rendu par procès-verbaux des séances du Directoire, qui avaient lieu tous les jours. On peut observer que ces séances étaient déjà organisées de manière rationnelle, divisées en examen des textes et en nominations ou révocations³².

Enfin, le secrétaire général jouait un rôle essentiel dans la publication des textes adoptés, en étant le point unique de diffusion vers les journaux publiant les textes officiels. Il ressort des documents consultés aux Archives nationales qu'à cette époque, le secrétaire général avait recours à des gazettes privées, réservant une partie de leurs colonnes aux publications officielles ; une note explicative attirant l'attention des lecteurs sur le caractère officiel d'une partie de la publication³³. Cette mention montre aussi que le secrétaire général du Directoire exécutif était, sans équivoque, le seul « point de sortie » des publications officielles.

29. Lagarde exerçait donc des fonctions qui préfiguraient des fonctions remplies aujourd'hui par le Secrétariat général du Gouvernement, aussi bien dans un rôle de

³⁰ Comme l'illustrent plusieurs échanges, cf. Arch. Nat., AF/III/150/A par exemple.

³¹ Cf. Arch. Nat., AF/III/148/B.

³² Cf. Arch. Nat., AF/III/308.

³³ Cf. Arch. Nat., AF/III/147, pièce n° 155. En tête du Journal « le Conservateur », figure l'indication suivante : « Le Directoire exécutif a chargé son secrétaire général d'adresser au *Conservateur* les pièces officielles que le gouvernement voudra faire publier : en conséquence, les rédacteurs de ce journal, qui voient dans cette communication de ne donner à leurs

coordination relativement simple que dans l'enregistrement des décisions, la liaison entre les différentes institutions et le monopole exercé sur les publications officielles. Il est intéressant aussi d'observer que sa nature administrative était clairement affirmée et que cette nature était intériorisée par les différents interlocuteurs. Ce rôle de « *point d'entrée* » était à la base d'un fonctionnement rationnel de l'État.

2. Le perfectionnement et la politisation du système de coordination sous l'Empire

30. Conservée par Napoléon, la fonction de secrétaire général est perfectionnée par lui pour en faire un rouage particulièrement important.

Cette institution est longuement évoquée dans les mémoires du baron Fain mais elle est définie avec précision dans la biographie consacrée à Maret par le baron Ernouf³⁴. Ce dernier signale ainsi que Maret a d'abord été nommé « secrétaire des Consuls », dès le lendemain du coup d'État du 18 brumaire : « *Le 19 brumaire, sans avoir fait aucune démarche, sans avoir même approché du général Bonaparte depuis son retour d'Égypte, Maret fut nommé secrétaire général des Consuls. (notes de Maret)* »³⁵. Le baron Ernouf montre bien qu'il y a eu continuité entre le poste de secrétaire général du Directoire, occupé précédemment par Lagarde³⁶ et le poste confié à Maret, d'abord secrétaire général des Consuls, puis secrétaire d'État.

31. Après le coup d'État, Lagarde a en effet été nommé secrétaire général adjoint dans un premier temps, puis secrétaire général des Consuls quand Maret fut nommé secrétaire d'État, ce poste reprenant les attributions du Secrétaire général du Directoire, comme l'explique le baron Ernouf : « *L'emploi de secrétaire général des Consuls, dévolu à Maret dès le 19 brumaire, ne tarda pas à subir une modification purement nominale. On avait d'abord nommé secrétaire adjoint Lagarde, homme*

lecteurs que des pièces authentiques, inséreront ces pièces sous le titre d'*Articles officiels* : mais ils préviennent leurs abonnés que les *Articles officiels* émanent seuls du gouvernement, qui n'a aucune part aux autres ».

³⁴ ERNOUF (baron). *Maret, duc de Bassano*, 2^{ème} éd. Paris : Librairie académie Didier Émile Perrin Librairie-éditeur 35, quai des Augustins, 1884, 691 p., cité par R. Drago in L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946, *RDP*, 1953, p. 157.

³⁵ *Op. cit.*, p. 213.

³⁶ *Op. cit.*, p. 214.

laborieux et adroit. Secrétaire du Directoire dès l'origine, il avait réussi à conserver sa place tant que cette forme de gouvernement avait duré ; dans la dernière crise il avait eu encore l'habileté de se mettre en temps utile du côté des vainqueurs. Un homme si fidèle au poste méritait des égards ; comme le titre de secrétaire-adjoint semblait impliquer une déchéance, on lui donna, le 6 nivôse, celui de secrétaire des Consuls qu'avait eu d'abord Maret. Mais celui-ci gagna bien plus qu'il ne perdit à ce changement. Toutes les attributions essentielles de l'ancien secrétariat du Directoire lui furent réservées avec le titre de secrétaire d'État. On comprend que le privilège du travail direct avec Bonaparte, attribué à Maret, faisait du secrétariat des Consuls une vraie sinécure. Aussi, il fut supprimé, moins de deux ans après, comme un rouage inutile, et son titulaire indemnisé par une préfecture ».

Napoléon donne au titulaire de cette fonction le rang de ministre secrétaire d'État, à compter de 1804³⁷. À cette époque, le ministre secrétaire d'État est responsable de la Secrétairerie d'État, qui est donc une petite administration constituée d'une dizaine de personnes³⁸.

32. Le poste de secrétaire d'État est défini ainsi par Jomini³⁹ : « *Le poste important de secrétaire d'État servait en quelque sorte de centre à toutes les branches du gouvernement*⁴⁰. *Il fut donné à Maret, qui réunissait les talents d'un homme d'État aux connaissances de la diplomatie et qui avait traversé sans tache la Révolution* ». Ernouf cite encore Bignon, qui définit ainsi la fonction : « *À côté des ministres se trouvait un personnage qui, sans en avoir le titre, en avait du moins l'influence : c'était un secrétaire d'État, M. Maret, depuis duc de Bassano. Souvent ce secrétaire, devenu ministre secrétaire d'État, contresigna des actes qui, suivant les règles d'une responsabilité ministérielle bien entendue auraient dû avoir la garantie des chefs de départements auxquels ils se rapportaient. Placé fréquemment entre le premier Consul ou l'Empereur et les ministres à portefeuille, il lui fallait un grand fond de modération et de réserve pour se faire pardonner par ceux-ci quelques empiètements presque forcés sur leurs attributions. Ce poste exigeait en même temps beaucoup de flexibilité dans l'esprit, des connaissances très variées et une grande*

³⁷ *Op. cit.*, p. 219.

³⁸ Cf. Annexe n° 4.

³⁹ Cité par le baron Ernouf, *op. cit.*, p. 215.

⁴⁰ Souligné par nous.

facilité de travail. Depuis le premier jour du Consulat jusqu'au dernier jour de l'Empire, le dévouement fut sans borne d'un côté, comme la confiance de l'autre. (Histoire de France, I, 9) ».

La formule de « *centre à toutes les branches du gouvernement* » est particulièrement éclairante : elle pourrait parfaitement être utilisée aujourd'hui pour qualifier le Secrétariat général du Gouvernement. Ernouf parle encore de « *Ministère central* » « *auquel venaient aboutir et d'où se distribuaient toutes les affaires des différents départements* »⁴¹.

33. Il faut enfin ajouter que le secrétaire d'État jouissait d'une position privilégiée auprès du chef de l'État : « *De tous les hauts fonctionnaires, Maret était celui que les devoirs de sa charge mettaient en plus intime contact avec le chef de l'État* »⁴² ou encore, « *ce trait nous montre la véritable attitude de Maret en présence de l'Empereur. Ce n'était pas celle d'un simple commis, dépourvu d'initiative, mais celle d'un conseiller intime dont les avis étaient toujours écoutés, suivis parfois, qui pouvait tout entendre et tout dire, parce qu'on était sûr de sa discrétion comme de son dévouement* »⁴³.

Le secrétaire d'État a joué un rôle particulièrement important dans les affaires politiques, accompagnant Napoléon I^{er} dans ses campagnes militaires, donnant des avis⁴⁴, attributions qui dépassent largement celles d'un secrétaire général d'aujourd'hui. On retrouve en réalité une formule proche du sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil que mettra en place Clemenceau en 1917 ou mieux, du secrétaire général de la présidence du Conseil confié à Jules Moch par Léon Blum en 1936.

34. Napoléon est parfaitement conscient du caractère indispensable du secrétaire général, comme le souligne le baron Fain qui le cite dans ses *Mémoires* : « *De mon ministre secrétaire d'État, (...) émanait tous les actes. C'était le grand notaire de l'Empire ; signant et légalisant toutes les pièces, par lui je faisais parvenir mes décisions et mes volontés dans toutes les directions et partout ; si bien qu'avec le secrétaire d'État et une demi-douzaine de secrétaires, je pouvais gouverner l'Empire*

⁴¹ *Op. cit.*, p. 219.

⁴² *Op. cit.*, p. 229.

⁴³ *Op. cit.*, p. 241.

du fond de l'Illyrie ou des rives du Niémen avec autant de facilité que dans ma capitale »⁴⁵. Ailleurs, Napoléon insiste aussi sur la nécessité de disposer « *d'un dépositaire intermédiaire et désintéressé [entre lui et les ministres] [qui] peut seul préserver le Prince et l'État de pareilles infidélités [consistant pour le ministre à modifier les minutes des actes engageant sa responsabilité], ou du moins fournir le moyen de les reconnaître et de les constater* »⁴⁶.

35. Il s'avère donc que des formes assez évoluées de coordination du travail gouvernemental ont existé sous le premier Empire, la formule en usage sous le Directoire, ayant été transformée en poste ministériel. C'est le même titre, mais la fonction est très fortement revalorisée. La tâche de ce « super-ministre » est d'enregistrer les décisions du gouvernement. Il jouit d'un statut extérieur au cabinet, supérieur même, une relation privilégiée avec la tête de l'exécutif. Exerçant ses fonctions auprès de Napoléon, du lendemain du 18 brumaire à la fin de 1811, Maret ne les abandonnera que pour prendre les fonctions de ministre des Affaires étrangères, et reprendra ces fonctions de ministre d'État pendant les Cent jours⁴⁷.

Déjà à cette époque, la fonction était très éprouvante. Le baron Ernouf cite en effet le témoignage du duc de Rovigo : « *L'Empereur le chargeait, sans parvenir à le surcharger. Rien ne restait en souffrance ; il distinguait ce qui était urgent, pressé et ce qui pouvait attendre ; le tout était fait avec ordre et à point nommé* »⁴⁸.

36. Enfin, Maret a une autorité absolue sur le *Moniteur universel* dont il est d'ailleurs à l'origine de l'essor et de la consécration comme organe de presse officiel puisqu'en 1789-1790, Maret a créé et développé un « *Bulletin de l'Assemblée* », dans lequel il a consigné les débats de l'Assemblée constituante, d'une manière très fidèle et objective ce que le baron Ernouf rappelle dans son ouvrage précité⁴⁹. Tenu dès la séance du 7 juillet 1789, ce bulletin a été fusionné le 6 février 1790 avec *le Moniteur*.

⁴⁴ Sur la question polonaise, question politique plus qu'administrative, par exemple.

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 173.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 174.

⁴⁷ Maret devient ministre des Affaires étrangères en 1811 et abandonne au baron Pierre Daru la fonction de Ministre secrétaire d'État. Le duc de Bassano reprend ensuite cette fonction pendant les Cent jours.

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 219.

⁴⁹ *Op. cit.*, pp. 20 et suiv.

Le baron Ernouf cite Hatin, auteur d'une *Histoire de la presse* qui souligne que : « *placée sous la haute surveillance de Maret, cette feuille [Le Moniteur universel] fut chaque jour divisée en deux parties. La première, intitulée : Actes du Gouvernement, était officielle ; son contenu émanait directement du cabinet consulaire et ensuite impérial. Tous les soirs, les épreuves des articles politiques, les nouvelles du dedans et du dehors, étaient soumises à la révision du secrétaire d'État* »⁵⁰.

Ce contrôle sur le *Moniteur universel* préfigure le contrôle exercé aujourd'hui par le secrétaire général du Gouvernement sur le *Journal Officiel*⁵¹. Ce n'est pas d'ailleurs pas une nouveauté, comme le montre l'exemple précité de Lagarde⁵². Les Bulletins de la Grande armée sont également publiés après le visa de Maret, qui en maîtrise la communication.

Pendant cette période, le titre accordé, « ministre secrétaire d'État » , est intéressant en ce qu'il est véritablement pris au sens premier de l'expression : c'est bien comme « secrétaire de l'État », sous-entendu permanent, que Maret remplit ses fonctions.

37. Lors de la Restauration, la fonction se perpétue même jusqu'en 1815, et le titulaire de la fonction, le baron Vitrolles, y consacre d'importants développements dans ses *Mémoires*, insistant en particulier sur le contrôle du secrétaire d'État sur le *Moniteur universel* : « *La rédaction du Moniteur était soumise tous les jours à la plus exacte surveillance du ministre secrétaire d'État : il n'en déléguait le soin à personne.* »⁵³.

Une institution de coordination relativement homogène se perpétue donc sous quatre régimes politiques très différents, mais qui se caractérisent tous par la place prépondérante de l'exécutif : le Comité de salut public, le Directoire, le Consulat et l'Empire. Les termes utilisés pour définir le secrétaire général font écho à ceux qui seront utilisés ultérieurement pour qualifier le secrétaire général : « *collaborateur*

⁵⁰ *Op. cit.*, p. 220.

⁵¹ *Cf. infra.*, n° 349 et suiv.

⁵² *Cf. supra.*, n° 28.

⁵³ FORGUES (E.), *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles, publiés selon le vœu de l'auteur*, tome second, 1814-1815, G. Charpentier et Cie, éd., Paris, 1884, 478 p., p. 30.

intime et constant »⁵⁴ pour Jules Moch, « *collaborateur intime* »⁵⁵ pour l'amiral Fernet.

Lors des régimes qui ont suivi, la présence d'un secrétaire pour la tenue des délibérations, ou pour assurer une coordination du travail gouvernemental n'est pas véritablement évoquée, sauf lors de moments critiques.

3. Sous le second Empire : un ministère d'État aux attributions élargies

38. La période du second Empire est intéressante, pour deux raisons au moins. C'est d'abord une période d'industrialisation très forte et celle d'un développement économique majeur. Ainsi, les questions auxquelles l'État doit faire face sont très vite celles d'un État moderne : l'organisation répond donc à une volonté de rationalisation.

39. Le second Empire restaure l'ancienne Secrétairerie d'État, sous le nom de « Ministère d'État », dont l'intitulé masque en réalité la multitude d'attributions que détient cet organisme puisqu'il regrouperait aujourd'hui le cabinet civil du Président de la République, le Secrétaire général de la présidence de la République (SGPR), le Secrétariat général du Gouvernement et mêmes le ministère de la Culture. C'est Achille Fould qui assura ces fonctions, pendant huit années, de 1852 à 1860.

Dans son ouvrage, Jacques de Brabant cite Adrien Dansette qui définit ainsi ce ministère d'État : « *Napoléon III cumule les fonctions de chef d'État et de chef de gouvernement. D'autre part, les ministres ne paraissent pas devant les Assemblées. La direction des affaires manquerait donc de coordination, si l'un des ministres, nommé ministre d'État, ne servait d'intermédiaire à la fois entre l'Empereur et les autres ministres pour le travail de routine et, surtout, entre le gouvernement tout entier et chacune des Assemblées. Il est ainsi amené à étudier toutes les questions importantes traitées par les ministres et notamment celles qui passent devant le Conseil d'État. En outre, il centralise peu à peu ce qui touche aux Beaux-Arts, assure*

⁵⁴ « *Quant au chef du bureau collaborateur constant et intime du président il devra assurer de plus le secrétariat du Conseil des ministres* », BLUM (L.), *La réforme gouvernementale*. Paris, Grasset, 24^{ème} éd., 1936, p. 62.

⁵⁵ FERNET (Vice-amiral) *Aux côtés du Maréchal Pétain, Souvenirs (1940-1944)*, Paris, Plon, 1953, p. 1.

*la direction du Moniteur et le secrétariat du souverain. Le Ministre d'État siège aux Tuileries »*⁵⁶.

Le second Empire crée donc un Ministère d'État dont les attributions, assez foisonnantes, le font davantage ressembler à un cabinet politique étendu qu'à un ministère. Néanmoins, les dépôts des Archives nationales⁵⁷ montrent que ce ministère avait pour fonction, notamment de relayer les décisions du Prince-Président, puis de l'Empereur vers les autres ministères, et qu'il avait aussi une fonction d'intermédiaire avec les corps législatifs ou avec le Conseil d'État, qui rappelle le rôle joué aujourd'hui par le Secrétariat général du Gouvernement.

40. Néanmoins, s'il existe de nombreux points communs entre cette formule et la structure actuelle, il y a cependant une différence de taille : la structure créée ici l'est sous un régime disposant d'un exécutif très puissant et ayant besoin d'un relais efficace.

Sous le second Empire, comme le souligne en effet Jean-Jacques Chevallier, « *les ministres ne sont qu'un moyen du chef de l'État, ne sont que ses commis. La Proclamation explicative précise que, « auxiliaires honorés et puissants » de la pensée du chef de l'État, les ministres cependant « ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacles journaliers à l'impulsion particulière du chef de l'État (...) ».* Ces ministres, commis du chef de l'État, ne composent donc pas un Conseil des ministres comme en régime parlementaire »⁵⁸. Cette expression de ministres « commis », qui ne sont pas solidaires et ne forment pas un gouvernement rappelle le premier Empire et le Directoire, même s'il convient de nuancer cette approche à la fin du second Empire, en raison de l'inflexion libérale du ministère Ollivier. D'ailleurs, le ministère d'État est supprimé en 1869 et ses attributions sont redistribuées entre les autres ministères⁵⁹. Émile Ollivier indique d'ailleurs qu'à cette occasion, « *le Journal Officiel pass(e) aux mains de l'Intérieur »*⁶⁰.

⁵⁶ BRABANT (de) (J.), *Achille Fould et son temps (1800-1867) L'homme clef du second Empire*. Paris : Ed. Cairn, 2001, 315 p.

⁵⁷ Cf. Arch. Nat., F/70/1/A.

⁵⁸ CHEVALLIER (J.-J.), CONAC (G.), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*. 8^{ème} éd. Paris : Dalloz 1991, 1028 p, pp. 213-214.

⁵⁹ OLLIVIER (E.), *L'Empire libéral, études, récits souvenirs*, tome XII, Garnier frères, Paris, 1908, 641 p., p. 38.

⁶⁰ *Eod. loc.*

41. Il résulte de ces différentes expériences qu'une architecture assez aboutie de coordination préfigurant sur beaucoup de points l'actuel Secrétariat général du Gouvernement s'est dessinée, bien avant la guerre de 1914 et les tentatives plus modernes de rationalisation.

4. 1848, 1870 : la nécessité d'une structure de coordination articulée autour d'un homme ayant la confiance du Gouvernement provisoire

42. De manière ponctuelle, en période de crise, l'institution fut parfois réactivée, autour d'un homme ayant toute la confiance du gouvernement : ce fut le cas à deux reprises, dans des périodes de crise politique et institutionnelle particulièrement graves : en 1848 et en 1870.

43. En 1848, Laurent-Antoine Pagnerre, par ailleurs éditeur, est secrétaire général du Gouvernement en 1848 et en 1849. C'est une fonction assez visible pour qu'un historien comme Jules Bertaud l'évoque dans un ouvrage général sur le Gouvernement provisoire⁶¹. La consultation du fonds privé Pagnerre aux Archives nationales⁶² permet de constater que la structure créée à cette époque joue un rôle de coordination et d'authentification, le secrétaire contresignant tous les actes ou proclamations officiels. Enfin, un registre tenu par Pagnerre, ainsi que plusieurs feuillets retranscrivent avec précision les procès-verbaux du gouvernement provisoire, sous une forme assez moderne : les textes sont examinés avant les nominations. D'autre part, il est frappant de constater que ce registre commence à la date du 24 février 1848, soit le jour même de l'abdication de Louis-Philippe.

44. En 1870, Gambetta, est assisté par Amaury Dréo pendant le gouvernement de la défense nationale⁶³. Trois secrétaires se partagent la tâche de transcrire les procès-

⁶¹ BERTAUT (J.), *1848 et la seconde République*, Paris : Librairie Anthème Faillard, 1937 Les grandes études historiques, p. 127 : « Institué par décret, (...) le Comptoir d'Escompte de Paris était fondé ! Pagnerre, éditeur et secrétaire du gouvernement provisoire, fut désigné comme directeur avec le banquier Pinaud comme sous-directeur. »

⁶² Fonds Pagnerre, 67AP/1 à 67AP/13.

⁶³ DESCHANEL (P.), *Gambetta* Paris, Hachette 1920. 294 p., p. 57 : Deschanel a eu sous les yeux « les notes, prises, chaque jour, au cours des séances du Conseil [du Gouvernement de la Défense nationale] par Dréo, secrétaire du Gouvernement de la Défense nationale ».

verbaux des conseils de ministres. Dans son ouvrage, Henri des Houx⁶⁴ reproduit l'intégralité des procès-verbaux du gouvernement provisoire. Il en ressort que les débats sont transcrits avec précision ; ils donnent un éclairage particulièrement intéressant de l'époque, mais dans ce dernier cas, il ne semble pas exister d'éléments plus précis que cette transcription.

Il existe donc une autre hypothèse dans laquelle une institution de coordination peut être mise en place : la crise, politique mais qui pourrait aussi bien être liée à divers événements, est aussi une raison pour créer très rapidement une structure de coordination.

Parce que ces systèmes de coordination sont articulés autour d'un homme de confiance, disposant depuis l'Empire d'un lien personnel très marqué avec le Chef de l'exécutif, les changements de régime ont pour conséquence de les faire disparaître, chaque régime réinventant une structure de coordination propre.

B. La disparition des structures de coordination à chaque changement de régime

45. En premier lieu, la structure de coordination du travail gouvernemental dépend du positionnement du pouvoir exécutif, en fait de la présidence du Conseil, au sein des institutions (1). Les rois des monarchies parlementaires, puis le Parlement de la III^{ème} République seront en conséquence assez hostiles à l'institution (2). Mais une présidence du Conseil affaiblie, surtout par l'incapacité d'organiser une coordination du travail gouvernemental, est aussi une des causes de la disparition du régime politique tout entier (3).

⁶⁴ (DES) HOUX (H.), *Procès-verbaux des séances du conseil publiés d'après les manuscrits originaux de M. A. Dréo, l'un des secrétaires du Gouvernement* Paris, Henri-Charles Lavauzelle, éditeur militaire, Paris. 1905. 698 p.

1. Une structure liée à l'existence d'une présidence du Conseil forte

46. Le secrétaire général du Gouvernement est dans un premier temps intimement lié au pouvoir exécutif qu'il assiste : même lorsqu'il résulte d'une crise, le secrétaire général est un instrument de gouvernement provisoire.

Le retrait de l'exécutif sous la III^{ème} République, non en raison du texte des lois constitutionnelles mais bien du fait de la pratique des institutions, explique la désaffection à l'égard d'une organisation de coordination placée auprès d'un chef du Gouvernement dont l'existence n'est même pas consacrée. Cette désaffection à l'égard de cet organe de coordination n'est ni consciente ni voulue ; elle est simplement la conséquence de la faiblesse de l'exécutif, incapable de s'imposer. Il n'a évidemment pas la capacité d'instituer des structures adéquates pour l'aider à coordonner, puisqu'il ne coordonne rien. Progressivement, un ministre est distingué parmi ses pairs et dispose d'une certaine prééminence mais celle-ci ne permet pas d'imposer une coordination de l'action du Gouvernement.

C'est ce qui explique le paradoxe de structures de coordination abouties et instituées dans les périodes où l'exécutif, puissant en soi, assure déjà un bon niveau de coordination, et les périodes où au contraire, la nécessité d'une structure de coordination s'imposerait en raison d'une faiblesse de l'exécutif, mais qui, justement n'en dispose pas, en raison de cette faiblesse.

47. Dans les débats à la Chambre des députés sous la III^{ème} République, concernant la création d'un secrétaire général de la présidence du Conseil, aucune mention n'est faite des expériences historiques, pourtant troublantes, de la Secrétairerie ou du Ministère d'État, les parlementaires se contentant d'évoquer de manière assez vague le risque d'instituer de nouveaux « *maires du Palais* »⁶⁵. L'évocation du second Empire et de son système efficace et abouti de coordination aurait pu être un argument autrement convaincant de la dangerosité d'une telle institution au service d'un Roi ou d'un Empereur.

⁶⁵ François Albert, en 1926, cité par BONINI, (F.), thèse préc.

Dans un régime parlementaire, le rôle et la place du secrétaire général du Gouvernement sont intimement liés à la Présidence du Conseil. L'impossibilité d'affirmer celle-ci conduira à marginaliser le secrétaire général du Gouvernement ; en revanche, lorsque la Présidence du conseil sera enfin installée, les services permanents suivront budgétairement et le Secrétariat général du Gouvernement émergera véritablement.

48. Sans faire un historique de la présidence du Conseil, on notera qu'elle apparaît avec une ordonnance de Louis XVIII, en date du 9 juillet 1815 qui nomme Talleyrand à ce poste. Comme le décrit Raymond Hayem, dans la thèse qu'il a consacrée au Conseil des ministres sous Louis-Philippe⁶⁶, le roi, porté au pouvoir pour instaurer un régime constitutionnel parlementaire à l'anglaise, chercha à contourner l'institution pour assurer lui-même la direction des affaires politiques : « *À son avènement, Louis-Philippe forma le 11 août 1830 un Cabinet. Il n'y avait pas de Premier ministre pour réaliser l'unité de direction de la politique du Conseil* »⁶⁷.

2. Les réticences du souverain, Roi ou Parlement, à l'égard d'une institution renforçant la présidence du Conseil

a. L'absence de structure de coordination sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, dans un contexte d'affirmation difficile de la présidence du Conseil

49. Sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, Charles X et Louis-Philippe sont hostiles au principe d'une présidence du Conseil, vue comme un concurrent direct. Sous la III^{ème} République, le Parlement y est aussi hostile et y voit un danger potentiel pour les assemblées. L'hostilité à l'idée de services pérennes auprès du Président du Conseil est une conséquence de leur hostilité à l'égard de la Présidence du Conseil dont le caractère permanent aurait été confirmé par la mise en place d'une structure administrative permanente.

⁶⁶ HAYEM (R.), *Le Conseil des ministres sous Louis-Philippe*. Thèse, Droit, Paris, 1939, 222 p.

⁶⁷ *Op. cit.*, p. 51.

Raymond Hayem dans sa thèse consacrée au Conseil des ministres sous Louis-Philippe, analyse la construction progressive d'une présidence du Conseil et d'une solidarité ministérielle, malgré les efforts du roi pour en empêcher l'émergence, et cela, dès la Restauration avec Charles X.

Louis-Philippe a vainement tenté d'imposer les princes du sang au Conseil des ministres⁶⁸ mais il a dû céder devant l'opposition des présidents du Conseil : le Conseil des ministres n'a jamais rassemblé que les ministres, responsables⁶⁹. Des ministres d'État, qui n'ont de ministre que le nom, puisque ce sont des hommes désignés par le Roi, composent le Conseil secret, qui n'aura d'ailleurs pas une très grande importance et disparaîtra très vite : « *Un conseil secret se prononçait sur la politique générale et participait au Gouvernement* ». Ce conseil était composé de Laffitte, Casimir Perier, Sebastiani, de Broglie, Molé, « *personnages à l'influence considérables mais dépourvus de toute responsabilité* ».

Comme l'affirme Raymond Hayem « *le souci d'assurer l'unité du Conseil des ministres et le secret de ses discussions est un principe directeur de la composition du Cabinet. Celui-ci doit comprendre tous les ministres responsables et eux seuls ; son autorité en dépend* »⁷⁰. Ce refus a été essentiel pour ébaucher le principe d'un Gouvernement solidaire et responsable, sous la direction d'un chef.

50. Malgré l'hostilité du Roi, la pression de Thiers, notamment, mais aussi celle de Guizot, a imposé peu à peu l'idée qu'un Président du Conseil devait être systématiquement désigné et que le Roi, politiquement irresponsable, ne pouvait assumer sans danger la conduite du gouvernement.

Mais seuls quelques rares Présidents du Conseil ont eu la capacité de s'imposer comme véritables chefs du Gouvernement : Perier, de Broglie, Thiers, Guizot.

Parmi eux, Casimir Perier, Président du Conseil du 13 mars 1831 au 16 mai 1832, occupe une place particulièrement importante : son comportement, ses rappels à l'ordre des ministres, pour leur faire sentir sa prépondérance, ne se retrouve

⁶⁸ Les Présidents du Conseil successifs, notamment Thiers, refuseront absolument la présence du Prince héritier, mettant en balance leur démission. Louis-Philippe a cédé. (Rapporté par Raymond Hayem dans sa thèse préc., *op. cit.*, p. 20.)

⁶⁹ HAYEM (R.), *op. cit.*, p. 18.

⁷⁰ *Op. cit.*, p. 17.

que rarement sous la III^{ème} République, où la fonction de Président du Conseil s'impose difficilement. Casimir Perier veillait scrupuleusement au respect de la ligne gouvernementale définie, allant jusqu'à apostropher le Maréchal Soult en plein conseil des Ministres : « *Ne vous permettez pas ces choses-là, ou je vous brise comme un verre* »⁷¹.

51. Raymond Hayem insiste sur le rôle de coordination que remplit le Président du Conseil : « *Ayant une juste et haute idée de sa mission, il s'informait de l'activité des différents départements ministériels pour assurer la coordination de la politique du Conseil. Son contrôle s'appliquait rigoureusement aux affaires étrangères qu'« il regardait comme les plus importantes (...) Casimir Perier était le maître absolu du Gouvernement* »⁷².

Casimir Perier réunissait les ministres en dehors du Roi et dirigeait personnellement les travaux ; ces Conseils de cabinet ont continué à être tenus jusqu'au début de la Présidence du général de Gaulle, date à laquelle Michel Debré cessa de les convoquer, par déférence pour le général de Gaulle. Toutefois, les périodes de cohabitation ont favorisé leur rétablissement.

À l'époque déjà, la justification de la présidence du Conseil est donc bien, entre autres, de coordonner l'action gouvernementale, par le biais du Conseil des ministres : « *Le Conseil des ministres assume le rôle de coordinateur de l'unité gouvernementale sous la présidence d'un de ses membres. Détenteur de l'autorité, il porte la responsabilité collective et solidaire des actes du Gouvernement* ». Comme le définit Joseph Barthelemy, « *le Président du Conseil est la cheville ouvrière de l'unité ministérielle. Il doit s'attacher à la créer, la maintenir et la consolider. Chef des Ministres qu'il a ralliés à un programme défini, il conduit leurs délibérations communes, et est maître de leur maintien au pouvoir. De son devoir capital d'assurer la réalisation de la pensée gouvernementale, découle pour lui l'obligation de veiller à la coordination des divers départements ministériels* »⁷³.

52. Cependant, aucune structure de coordination administrative permanente n'existe : toute la coordination repose sur le Président du Conseil seul, sans aide

⁷¹ Cité par HAYEM : Lucas Dubreton : *La Manière forte – Casimir Perier et la Révolution de 1830*, 1929, p. 105.

⁷² HAYEM (R.), *op. cit.*, p. 74.

⁷³ Cité par HAYEM, thèse préc., p. 72.

particulière. Guizot, cité par Hayem, mentionne que Casimir Perier rédigeait lui-même certaines notes diplomatiques, et réunissait les ambassadeurs à l'occasion.

Il n'y a pas de secrétaire chargé d'enregistrer les délibérations et seuls les ministres et les membres du gouvernement ayant un portefeuille ministériel peuvent assister au Conseil des ministres, sous la présidence du Chef de l'État.

Les services du département ministériel assumé en même temps que la présidence du Conseil apportent, de manière classique, leur concours au Président du Conseil dans la réalisation des mesures ayant trait à la présidence du Conseil.

53. L'exemple du duc de Broglie, en 1835⁷⁴, est également intéressant.

Insistant sur la solidarité et sur la nécessité de l'unité du Cabinet, il force le ministre des Finances, Humann, à quitter le gouvernement, pour avoir présenté un projet de texte, relatif à la conversion des rentes, sans en avoir averti le Conseil⁷⁵ : la rupture de la solidarité gouvernementale se traduit par l'éviction du ministre qui agit en cavalier seul. À l'inverse, sous la III^{ème} République, il arrive qu'un ministre engage la confiance du Gouvernement, sur une question donnée, sans en avoir informé le Président du Conseil.

Hayem peut conclure sur le duc de Broglie : « *le duc de Broglie surveillait avec minutie les décisions prises par les chefs des divers départements ministériels dont il avait la charge de maintenir la cohésion* »⁷⁶.

Dans le *Moniteur universel* du 19 janvier 1836, il déclare « *J'entends, moi, par-là, et je crois être d'accord sur ce point avec tous les hommes qui ont médité ces questions, l'unité dans les vues générales, dans les principes généraux de la politique, l'unité dans l'action et la solidarité complète dans toutes les conséquences de l'action* »⁷⁷.

54. Thiers se comporte de la même manière : interventionniste, il a une vue générale sur l'ensemble de l'action gouvernementale, ce qui lui donne une très forte autorité sur ses ministres qu'il contrôle étroitement.

⁷⁴ Ministère Broglie : 12 mars 1835 – 22 février 1836.

⁷⁵ Rapporté par HAYEM, thèse préc., p. 75.

⁷⁶ *Eod. loc.*

⁷⁷ *Eod. loc.*

Dès lors, sous la monarchie de Juillet, était posé le principe d'un Président du Conseil⁷⁸ puissant, coordonnant l'action gouvernementale, pouvant imposer ses vues, voire destituer les ministres s'opposant à la politique définie⁷⁹. Si la place occupée par le Président du Conseil dans le Cabinet était très largement tributaire de la personnalité de son titulaire, il n'en demeure pas moins que la structure apparaissait comme un instrument efficace de direction et de coordination.

Par ailleurs, le mode de fonctionnement de la présidence du Conseil même quand son titulaire joue un rôle véritable et interventionniste comme Thiers, ne nécessite pas cependant la structure permanente d'un secrétariat dédié, auprès du Président du Conseil.

L'absence de structure administrative peut s'expliquer aussi par la difficulté des Présidents du Conseil à faire accepter par le roi leur autorité sur le Gouvernement. La consécration de cette supériorité par la mise en place d'une structure administrative permanente était inacceptable par le roi, sans être indispensable en raison du nombre restreint de ministres et du nombre limité de questions à traiter.

b. L'hostilité des assemblées à la mise en place d'une structure de coordination

55. Les assemblées de la III^{ème} République sont aussi hostiles que l'était le roi à institutionnaliser la présidence du Conseil et combattent en conséquence la mise en place d'une administration permanente autour de ce dernier.

La III^{ème} République voit en effet dans la création d'un secrétariat permanent un renforcement anti-démocratique de l'exécutif. Ainsi, il peut être observé que lorsque le second Empire a évolué vers un régime plus libéral, une des premières mesures fut de supprimer le Ministère d'État⁸⁰.

⁷⁸ Qualifié de « Premier ministre » par R. HAYEM.

⁷⁹ Outre l'exemple précité d'Humann, Lacave Laplagne, Ministre des finances a été destitué par Thiers malgré son refus de démissionner : cf. thèse préc., HAYEM (R.), p. 78.

⁸⁰ Cf. *supra*. n° 40

Le Parlement craint cette structure permanente ; et d'autant plus que, comme le souligne parfaitement André Siegfried, dans son ouvrage *De la III^{ème} à la IV^{ème} République*, le Parlement est relativement désarmé face à l'administration, alors même qu'il exerce un contrôle effectif sur l'exécutif : « *le Parlement se heurtera à deux résistances, qu'il ne vaincra pas : d'une part celle de l'administration, hiérarchie permanente, échappant en fait aux prétentions du spoil system : forte de sa compétence, de sa durée qui enjambe avec aisance toutes les révolutions, elle constitue une masse pratiquement impénétrable, dont le pouvoir politique ne réussit jamais à se rendre tout à fait maître. (...)* »⁸¹.

56. La création d'une structure de coordination, même modeste, ne pourra s'effectuer qu'en 1917, en raison des nécessités de la guerre⁸².

57. L'hostilité du Parlement à la mise en place d'une structure de coordination de l'action gouvernementale n'est pas propre à la France. André Bertrand souligne ainsi qu'une fois la paix revenue, des parlementaires britanniques ont demandé la suppression du *Cabinet Office*, créé en 1916⁸³, en considérant qu'il était potentiellement un instrument de pouvoir personnel et qu'il était également « *contraire aux traditions du droit public britannique* »⁸⁴.

3. Les effets négatifs pour la pérennité du régime d'une présidence du Conseil trop faible

58. Qu'elle émane du Roi des monarchies parlementaires ou des assemblées de la III^{ème} République, cette hostilité à la présidence du Conseil et corrélativement à toute institution ou organe la renforçant, a eu des effets négatifs sur la pérennité de ces régimes en France.

⁸¹ SIEGFRIED (A.), *De la III^{ème} à la IV^{ème} République*, Grasset, Paris, 1956, p. 33.

⁸² Louis Marin déposa en effet une proposition de loi pour pérenniser la structure, *cf. infra.*, n° 83.

⁸³ *Cf. infra*, n° 88 et suiv.

⁸⁴ BERTRAND, (A.), *Les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne*, IFSA, 1954, p. 17.

À chaque fois qu'il le pourra, Louis-Philippe retardera la nomination d'un Président du Conseil⁸⁵. Ainsi, à la mort de Casimir Perier, le roi tarde à nommer un nouveau Président du Conseil.

59. Le système anglais est un repoussoir pour Charles X et pour Louis-Philippe⁸⁶, alors que Louis XVIII s'en était fait un modèle⁸⁷. Or, la diminution de l'influence du souverain qui résulte mécaniquement du renforcement du Président du Conseil protège politiquement le roi, ce dernier perdant en même temps que sa responsabilité politique le risque de se faire renverser. À cet égard, la chute de Charles X comme celle de Louis-Philippe peuvent s'analyser dans les deux cas comme le résultat d'une politique ayant conduit à marginaliser le Président du Conseil et pour ces deux souverains à s'être personnellement impliqués dans le processus politique, faisant disparaître l'écran protecteur apporté par un Président du Conseil. Dans les deux cas, pour s'être voulu responsables, Charles X et Louis-Philippe furent renversés par les émeutes⁸⁸.

60. Sous la III^{ème} République, avant la Première guerre mondiale, les difficultés liées à l'absence de coordination ont parfois entraîné d'importantes crises. Ainsi, Delcassé poursuit-il de manière ininterrompue à la tête du ministère des affaires étrangères du 28 juin 1898⁸⁹ au 6 juin 1905⁹⁰ une politique personnelle visant à construire et à consolider des alliances en vue d'un conflit avec l'Allemagne, sans que les Présidents du Conseil jugent nécessaire d'intervenir, jusqu'à ce que l'Allemagne fasse pression sur le Gouvernement français pour que Delcassé soit évincé du Gouvernement⁹¹.

⁸⁵ « *Qu'avez-vous besoin d'un Président du Conseil ? N'êtes-vous pas d'accord entre vous ?* » cité par Raymond Hayem, thèse préc., p. 56.

⁸⁶ Comme le rappelle Benoît YVERT dans son ouvrage *Premiers ministres et présidents du Conseil depuis 1815*, Ed. Perrin, coll. Campus, 2002.

⁸⁷ Comme l'affirme Serge ARNÉ dans son ouvrage, issu de sa thèse : *Le Président du Conseil des ministres sous la IV^e République*, Paris, L.G.D.J., 1962, 464 p.

⁸⁸ Dans son ouvrage préc., *Premier ministre et présidents du Conseil depuis 1815*, Benoît YVERT souligne bien que la volonté de Charles X comme celle de Louis-Philippe d'éviter d'avoir un Président du Conseil trop fort, voire leur choix de s'en dispenser, les a personnellement exposés.

⁸⁹ Gouvernement Henri Brisson 2 (28 juin 1898 - 26 oct. 1898).

⁹⁰ Gouvernement Maurice Rouvier 2 (24 janvier 1905 - 18 février 1906).

⁹¹ C'est ce que souligne Henri GUILLEMIN dans *Nationalistes et nationaux (1870-1940)*, Ed. Gallimard, coll. NRF, 1974.

Si l'organe de coordination du travail gouvernemental a disparu à chaque changement de régime pour être réinventé, sous des formes parfois très diverses, les différentes structures créées ont cependant acquis des caractéristiques propres communes, qui préfigurent assez précisément celles du Secrétariat général du Gouvernement actuel.

C. Des fonctions assumées préfigurant celles du Secrétariat général du Gouvernement actuel

61. Les expériences de coordination du travail gouvernemental antérieures à 1917 ne sont pas considérées comme probantes et ne sont que très rarement mentionnées comme ayant pu être la préfiguration d'une coordination de l'action gouvernementale. Roland Drago⁹² semble être le seul à y avoir prêté attention.

62. Elles sont pourtant beaucoup plus riches d'enseignements qu'il ne paraît au premier abord : en effet, la fonction première a été de coordonner l'action des ministres (1). Mais la crise passée, ces expériences montrent qu'une fonction d'authentification et de permanence de l'État a existé, le secrétaire général du Gouvernement assurant l'authentification et la publication des décisions prises, les enregistrant et conservant les originaux des lois ou des décrets adoptés (2).

1. La coordination de l'action des ministres

63. La fonction de coordination est la finalité de ces mécanismes, car c'est un besoin vital pour un État moderne.

Cette fonction est commune à tous les systèmes créés avant 1934. Elle est particulièrement marquée sous le Directoire et sous les deux Empires, où le secrétaire général, ayant rang de ministre, a un rôle de courroie de transmission auprès de

⁹² DRAGO (R.), L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946, *RDJ*, 1953, pp. 157-169.

chacun des ministres, en l'absence d'un gouvernement soudé. Mais il a aussi une fonction de liaison avec les assemblées parlementaires quand elles existent, et avec le Conseil d'État.

L'accent est particulièrement mis sur cette fonction de coordination, qui est bien la raison première de la création des différentes structures qui se sont succédées. Aussi bien les archives publiques du Directoire ou celles des deux Empires que les archives privées du fonds Pagnerre rassemblant l'essentiel des documents officiels du gouvernement provisoire de 1848, permettent de constater qu'il existe alors un mécanisme de navette entre le secrétaire général et les ministres pour vérifier que telle ou telle décision a bien été prise ou pour signaler une difficulté d'exécution⁹³.

Les mécanismes mis en place, même au moment des Gouvernements provisoires de 1848 ou de 1870, sont donc loin d'être improvisés et témoignent au contraire d'un sens précis de l'organisation, le but d'une bonne coordination des décisions étant clairement affirmé.

2. Un rôle de mémoire et d'authentification des actes officiels, garant de la continuité de l'État

64. Outre les fonctions de coordination, l'étude des différents mécanismes mis en place de 1791 à 1871 permet de relever plusieurs éléments qui sont autant de préfigurations du système actuel.

65. En premier lieu, ce secrétaire a un rôle essentiel d'authentification et d'enregistrement des décisions prises. Le terme de « *notaire* » de l'État est ainsi utilisé par Napoléon⁹⁴ pour qualifier aussi bien le mécanisme qui a préexisté à la Secrétairerie d'État que pour qualifier le Ministre Secrétaire d'État. Ce rôle est parfois poussé à l'extrême, ce qu'illustre la Constitution de 1795 qui lui donne un statut constitutionnel et le monopole dans la tenue du registre des décisions gouvernementales.

⁹³ Arch. Nat., 67AP/1 à /5.

⁹⁴ FAIN (P.), *Mémoires du baron Fain, premier secrétaire du cabinet de l'Empereur*, Paris, Librairie Plon-Nourrit et compagnie, 1908, 390 p., p. 173.

Ce rôle d'authentification poursuit un but d'efficacité mais il a aussi un but démocratique : il s'agit de pouvoir déterminer l'origine de la décision politique. Napoléon, cité par le baron Fain⁹⁵, montre très clairement que l'empereur voit dans l'enregistrement de ses décisions une garantie contre les ministres et la possibilité de mettre en cause leur responsabilité en cas de non-respect des décisions arbitrées.

Cette fonction d'authentification et de mémoire est directement inspirée par le souci d'assurer l'application des décisions prises ou des lois votées. C'est une fonction qui reste encore aujourd'hui particulièrement compliquée, mais très tôt, le suivi des décisions est apparu essentiel pour les responsables politiques.

66. Le rôle du secrétaire sur le *Moniteur* préfigure la solide mainmise du secrétaire général du Gouvernement sur le *Journal officiel* ; c'est une innovation de l'Empire, inspirée des pratiques du Directoire. Le rôle primordial de Maret dans l'affirmation du *Moniteur* semble n'avoir été qu'une coïncidence, mais il a permis de conforter ce monopole de la structure de coordination sur l'organe de presse officiel.

67. Enfin, le rôle de conseiller juridique et la place éminente auprès de l'autorité qui détient le pouvoir, directeurs, empereur, ou chef du gouvernement provisoire sont particulièrement fortes : ils préfigurent la place et le rôle qu'occupe aujourd'hui le secrétaire général du Gouvernement auprès du Premier ministre, les termes utilisés au XIX^{ème} siècle étant souvent voisins des définitions actuelles du secrétaire général du Gouvernement.

68. La longévité du secrétaire, particulièrement notable pour Maret sous l'Empire, Achille Fould sous le second Empire, mais tout aussi remarquable pour leur prédécesseur, Joseph-Jean Lagarde, unique titulaire de cette fonction pendant le Directoire, régime pourtant sujet à de nombreux soubresauts, est un trait essentiel de la fonction tout comme le rôle de relais qu'il a pu jouer entre les différents régimes qui se sont succédés.

⁹⁵ *Op. cit.*, pp. 173-174.

Toutefois, les expériences précitées n'ont pas survécu au régime qui les avaient créés et qui dans certains cas, n'ont pas perduré, une fois le régime installé. En France, comme au Royaume-Uni d'ailleurs, la guerre de 1914-1918, par l'ampleur des bouleversements qu'elle a causés dans le fonctionnement de l'État, a été directement à l'origine de la création de la structure actuelle de coordination.

§ 2. La guerre de 1914-1918 à l'origine de la structure actuelle de coordination

69. En raison des difficultés de coordination entre ministères entraînées par elle, la guerre a été directement à l'origine d'une structure de coordination de l'action gouvernementale (A). Le choix ne s'est pas fait sans tâtonnements (B) et c'est finalement Clemenceau qui a institué un mécanisme de coordination articulé autour d'une personne de confiance (C) qui perdurera après-guerre sous la forme d'une structure de documentation (D). Au Royaume-Uni, l'évolution a été comparable puisque le *Cabinet Office* fut créé en 1916 (E).

A. la guerre, à l'origine de la création d'une structure de coordination de l'action gouvernementale en raison des difficultés d'organisation

70. Dans *Les formes du gouvernement de guerre*, Pierre Renouvin constate que « l'augmentation de l'autorité gouvernementale est le corollaire de la crise »⁹⁶, et rappelle que c'est lors de la guerre de 1914-1918 que Léon Blum a constaté le caractère inadapté des institutions.

René Mennesson, dans la thèse qu'il a consacrée en 1928 à *l'organisation des services de la Présidence du conseil*, juste après la suppression du Secrétariat général

⁹⁶ RENOUVIN (P.), *The forms of War Government in France*. New Haven Connecticut : Yale University Press, 1927, 166 p., p. 12.

de la Présidence du Conseil par Poincaré, en 1926, retient lui aussi 1914 comme la date à partir de laquelle la complexité des questions soulevées a nécessité une réforme en profondeur de l'organisation du travail gouvernemental : « *C'est elle [la guerre de 1914] en définitive qui, avec la multiplicité et la complexité des questions qu'elle a soulevées, avec l'importance des effectifs et des services qu'elle a mobilisés, a fait apparaître pour la première fois au Journal officiel une rubrique « Présidence du Conseil ». Et ce ne sera pas l'un des moindres enseignements de la guerre mondiale de nous avoir appris qu'en matière politique, comme en matière économique, le secret du succès réside dans l'unité de commandement et une organisation administrative telle que le chef puisse à la fois prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler* »⁹⁷.

André Bertrand, qui fut directeur du service législatif du Secrétariat général du Gouvernement pendant la IV^{ème} République⁹⁸, constate que « *dans les deux pays [la France et le Royaume-Uni], c'est en pleine guerre, en période de crise et d'urgence nationales, que les Chefs des Gouvernements, Llyod George et le général de Gaulle, ont ressenti le besoin d'avoir à leur disposition, pour l'action d'impulsion, de liaison et de coordination indispensables, un organe de travail différent par sa nature et plus puissant par ses moyens qu'un simple secrétariat privé ou Cabinet* »⁹⁹.

Le constat du rôle catalyseur de la guerre dans la mise en place d'une structure de coordination est également souligné par Guy Peters, Rod Rhodes et Vincent Wright dans leur contribution au dossier réalisé par la *Revue française d'administration publique* consacré à *l'administration du sommet de l'exécutif* : « *la croissance de l'État, les périodes de guerre et les ambitions des planificateurs se sont combinées pour accroître les exigences de coordination, bien souvent positives, autour du noyau central.* »¹⁰⁰

Enfin, dans son ouvrage, *Administration et organisation 1910-1930, de l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Stéphane Rials a montré les conséquences que peut avoir la guerre sur

⁹⁷ MENNESSON (R.), *L'organisation des services de la Présidence du Conseil en France*. Thèse, Droit, Paris, La Sorbonne, 1928, 167 p., p. 12.

⁹⁸ Jean Donnedieu de Vabres, secrétaire général du Gouvernement du 14 mars 1964 au 15 février 1975 l'a considéré comme « *l'un des premiers bâtisseurs [du Secrétariat général du Gouvernement]* », in IFSA, colloque, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Economica, 1986, p. 56.

⁹⁹ BERTRAND (A.), *op. cit.*, p. 16.

l'organisation administrative et son rôle de catalyseur. De fait, sans créer par elle-même de structures originales, la guerre a favorisé l'émergence de structures en gestation, notamment de structures de coordination, qui pour diverses raisons, notamment politiques, émergeaient difficilement ? : « *La guerre n'a rien déterminé : mais elle a été un puissant facteur d'accélération, de généralisation d'un mouvement dont les conditions essentielles, matérielles, doctrinales étaient réunies sans doute, mais de façon quelque peu statique et partielle auparavant.* »¹⁰¹

De cet ensemble, il ressort que l'État ayant dû faire face à une augmentation très rapide de questions à trancher dans des délais très brefs, ces questions étant en outre compliquées par l'imbrication des problèmes, il lui a été nécessaire d'adapter un système administratif, encore peu développé, à la prise rapide de décisions nombreuses et liées.

71. En Grande Bretagne, en 1916, Lloyd George crée une structure analogue, mais mieux adaptée. La concomitance dans la mise en place de structures de coordination dans ces deux pays, pendant la guerre, est en lien avec la création de structures communes de gestion des ressources entre la France et le Royaume-Uni, à laquelle Jean Monnet avait beaucoup contribué en 1916¹⁰².

B. Des tâtonnements pour trouver une structure efficace de coordination

72. Dans un premier temps, les questions furent traitées de manière autonome, ce qui aggrava les difficultés de coordination du Gouvernement (1). Finalement, un Secrétariat général à la présidence du Conseil fut créé en 1917 (2).

¹⁰⁰ *RF adm. publ.* juillet-septembre 1997, p. 385.

¹⁰¹ RIALS (S.), *Administration et organisation 1910-1930, de l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation in L'administration française*, Paris : Beauchesne 1977, 271 p.

¹⁰² MONNET (J.), *Mémoires*, Fayard, 1976, 826 p., pp. 76 et suiv.

1. Une impasse : traiter chaque sujet de manière autonome

73. Face aux multiples questions qui se sont rapidement posées au Gouvernement, la première réaction d'Aristide Briand, alors Président du Conseil¹⁰³, a été de créer des organes spécialisés pour chacune des questions et de traiter ainsi au fur et à mesure les questions soulevées. Ces organes, à dominante administrative, furent appelés Comités, Commissariats, ou hauts Commissariats.

Rapidement, la multiplication de ces organes a engendré des difficultés supplémentaires et n'a fait que repousser le problème : il fallait à nouveau coordonner l'action de ces différents organes coordinateurs ce qui était d'autant plus difficile que ceux-ci étaient autonomes et disposaient de prérogatives importantes et variables.

Ce phénomène de « tuyaux d'orgue » est parfaitement décrit par René Mennesson : « *Briand (...), constitue tout d'abord un comité de guerre, puis plus tard un comité économique devant grouper chacun des ministres spécialement intéressés, soit à la guerre, soit aux questions économiques. Cette double innovation, loin d'assurer l'unité gouvernementale, devait, par la création de nouvelles cloisons étanches, accentuer encore l'anarchie d'avant-guerre et rendre plus difficile la collaboration entre ministres* »¹⁰⁴.

2. Une avancée importante : la création d'un secrétaire général administratif auprès du Président du Conseil

74. Au regard de ces difficultés, des réflexions sont menées sous le ministère Ribot¹⁰⁵ et la première création du secrétariat général à la présidence du Conseil prend la forme d'un Secrétariat administratif à la présidence du Conseil, chargé d'aider le Président du Conseil à prendre les décisions, compte tenu de la masse de questions qui l'assaillent.

¹⁰³ 29 oct. 1915 – 17 mars 1917.

¹⁰⁴ MENNESSON (R.), *op. cit.*, pp. 113-114.

¹⁰⁵ 20 mars 1917 – 12 septembre 1917.

Paul Dubois justifie cette création par la volonté du Président du Conseil de ne pas dépendre de la seule expertise technique des ministres de son Gouvernement, c'est-à-dire de leurs services, pour trancher, mais bien de bénéficier d'une expertise impartiale, à son service : « *M. Ribot tenait à se faire une opinion qui ne résultât pas uniquement de ses échanges de vues avec les ministres intéressés ; il jugea donc utile, pour son examen préalable des affaires, d'avoir à sa disposition et sous son autorité immédiate, des collaborateurs susceptibles de lui réunir les éléments de ses dossiers personnels.* »¹⁰⁶.

Ribot choisit d'ailleurs comme secrétaire administratif à la présidence du Conseil le professeur de droit Louis-Germain Martin, qui aura une carrière politique dans les années 1930.

Comme le souligne parfaitement Paul Dubois, ce secrétaire général a des bases précaires, puisqu'il dépend de la volonté du Président du Conseil de le maintenir ou non.

Dès 1917, avec l'accord de Ribot, Louis Marin dépose une proposition de loi visant à pérenniser le secrétaire général administratif. Toutefois, la proposition de loi ne sera pas examinée et sera redéposée en 1919.

Painlevé, qui succède à Ribot, institue lui aussi un secrétaire général de la présidence du Conseil. Le fait que cette structure ait été maintenue et pourvue alors que le Gouvernement fut très rapidement renversé, au bout de deux mois¹⁰⁷, montre bien l'importance accordée à la création de cette structure par Painlevé. Il y appelle d'ailleurs Émile Borel, mathématicien de renom, comme lui, et à l'époque directeur adjoint de l'École Normale Supérieure, également directeur des services techniques du ministère de la guerre.

75. Le Secrétariat général est institué par un décret du 15 septembre 1917¹⁰⁸ mais dans l'esprit de Painlevé, la structure ne doit durer que le temps de la guerre. L'organisme est alors structuré en deux sections : la première doit « *réunir et classer les travaux et études élaborées par les différents ministères et les documents de toute*

¹⁰⁶ DUBOIS (P.), L'organisation des services de la Présidence du Conseil, *RDP*, 1919, p. 78.

¹⁰⁷ 12 septembre 1917 - 13 novembre 1917.

¹⁰⁸ JO RF, Lois et décrets, 14 septembre 1917, p. 7252. Voir annexe n° 6.

nature pouvant intéresser l'action gouvernementale » ; la seconde a pour mission d'« étudier les questions actuelles d'ordre administratif ou juridique ».

Néanmoins, dès le décret du 15 septembre 1917, la fonction de coordination est envisagée, bien que vaguement définie : *« il est institué à la présidence du Conseil en vue de coordonner l'action gouvernementale un Secrétariat général chargé de centraliser les renseignements, documents, études et travaux qui sont demandés dans ce but par le Président du Conseil aux divers départements ministériels »*¹⁰⁹.

76. En réalité, si une volonté de coordonner l'action du gouvernement se fait jour, il ne s'agit aucunement de coordonner une action politique ni de la suivre ; l'action principale du Secrétariat général est essentiellement documentaire, en liaison entre le Président du Conseil et ses ministres.

Clemenceau, qui succède à Painlevé, réorganise en profondeur la structure instaurée par ses deux prédécesseurs.

Ce n'est pas cette structure qui va avoir un rôle de coordination pendant la Première Guerre mondiale, mais un organe plus politique, créé par Clemenceau : un sous-secrétariat à la guerre, puis à la présidence du Conseil.

C. La création par Clemenceau d'un sous-secrétariat à la guerre incorporant le secrétaire général administratif

77. Lorsque Clemenceau est investi¹¹⁰, il mesure la nécessité de renforcer la présidence du Conseil, pour coordonner l'action au service d'une politique réduite à un objectif unique : faire la guerre et la gagner.

L'objectif est alors de coordonner l'action gouvernementale et non plus seulement de documenter le Président du Conseil. Comme le souligne Roger Bonnard, *« (...) en tant que tel, il [le Secrétariat général du Gouvernement] n'est plus organe de documentation et d'étude mais organe de coordination entre les ministres.*

¹⁰⁹ Cité par Paul Dubois dans son article précité.

¹¹⁰ 16 novembre 1917 – 20 janvier 1920.

Il est chargé d'assurer sur toutes les questions dont la solution exige un accord interministériel ou interallié, la coordination des mesures qu'exige la conduite de la guerre »¹¹¹.

Dubois souligne qu'à partir de ce moment, la fonction de collecte de documents fait place à la fonction de coordination. Le Secrétariat général est alors « *incorporé au Sous-Secrétariat d'État* », mais Émile Borel ayant démissionné, il n'est pas remplacé. Créer un organe de documentation générale n'est pas une priorité de Jules Jeanneney, qui préfère concentrer ses efforts sur l'action des ministères.

Le décret du 21 novembre 1917 dispose en effet que « *M. Jeanneney, sous-secrétaire d'État au ministère de la guerre, est attaché à la présidence du Conseil en vue d'assurer sur toutes les questions dont la solution exige un accord interministériel ou interallié, la coordination des mesures qu'exige la conduite de la guerre* »¹¹².

Dubois estime d'ailleurs que « *ce rôle de coordination et d'arbitrage interministériel peut apparaître dans une certaine mesure comme susceptible de rentrer dans les attributions du Président de la République* »¹¹³.

78. Jeanneney a d'ailleurs fait preuve d'une certaine auto-limitation en n'intervenant qu'*a minima* dans l'organisation du travail gouvernemental elle-même : « *Dans la pratique, le sous-secrétaire d'État a cherché à limiter sa compétence plutôt qu'à l'étendre, en ce qui concerne du moins sa mission de coordination ; c'est ainsi qu'il n'est jamais intervenu sans avoir été saisi par les ministres intéressés, et qu'il lui est même arrivé fréquemment de répondre par une fin de non-recevoir aux demandes qui lui étaient adressées* »¹¹⁴. Dubois souligne ainsi « *l'extrême prudence qu'il [le sous-secrétaire d'État] a scrupuleusement observée* »¹¹⁵.

La fonction de coordination assurée par le sous-secrétariat d'État est donc dans un premier temps conjoncturelle et sert l'objectif unique de Clemenceau : « *faire la guerre* ».

¹¹¹ BONNARD (R.), *La Présidence du Conseil*, RDP, 1935, p. 80.

¹¹² Journal officiel, Lois et décrets, 22 nov. 1917, pp. 9366, 9367. Voir annexe n° 7.

¹¹³ DUBOIS (P.), *op. cit.*, p. 85.

¹¹⁴ DUBOIS (P.), *op. cit.*, p. 86.

¹¹⁵ *Eod. loc.*

79. Cette fonction ne pouvait être confiée qu'à une personne jouissant de la confiance personnelle du Président du Conseil. De fait, Jeanneney eut la possibilité de traiter par délégation certaines questions de la compétence du Ministère de la guerre ou de la présidence du Conseil.

Les termes du décret du 21 novembre 1917 soulignent à la fois le caractère empirique de l'institution et le choix *intuitu personae* du titulaire de ce poste.

On retrouve d'ailleurs cette caractéristique lorsque Léon Blum y appela Jules Moch en 1936 : lui, *parce que c'était lui*.

Le début des réunions interministérielles date de la mise en place de ce sous-secrétariat d'État à la présidence du Conseil.

80. Par ailleurs, la coordination n'est pas imposée d'en haut, mais on offre aux ministres la possibilité de déléguer d'eux-mêmes certaines de leurs attributions. Dubois est sceptique, avec raison, sur une telle construction : « *La formule qui consiste à créer un sous-secrétariat d'État par délégation d'attributions de plusieurs ministères n'équivaut nullement à la création d'un véritable organe de coordination* ». En effet, fort logiquement, les ministères, hostiles à ce type de transfert, peuvent résister d'autant plus facilement qu'ils ont l'initiative de ces transferts. Par construction, l'ensemble manque naturellement de cohérence et d'efficacité.

Dubois mentionne ainsi que pendant la guerre, certaines questions ont été coordonnées par un ministère, qu'on qualifierait aujourd'hui de « chef de file ». C'est ainsi que le ministère du travail a coordonné la question de la répartition de la main d'œuvre, question cruciale, et a donc assuré une fonction de coordination intéressant l'ensemble du gouvernement. Paul Dubois cite à cet égard le décret du 18 octobre 1917 qui dispose que : « *Le ministère du travail (...) assure entre les services publics employeurs de main-d'œuvre, en tenant compte des besoins des établissements ou exploitations publics ou privés en dépendant, la répartition de la main d'œuvre disponible. La répartition entre les ministères intéressés est arrêtée par le ministre du travail après entente avec les ministres employeurs et les ministres*

fournisseurs de main d'œuvre. Au cas où l'accord ne s'établit pas, le ministre saisit de la question le Comité économique qui statue »¹¹⁶.

Il conclut cependant que seule une autorité supérieure peut assurer une coordination : Conseil des ministres ou Président du Conseil. Dans le cas de certaines questions coordonnées par un ministère, il explique ainsi que certains ministres, en désaccord avec la décision du ministre chef de file ont demandé au Conseil des ministres ou au Président du Conseil de trancher la question.

81. Une fois la paix revenue, le sous-secrétaire d'État va justement être chargé de la transition de l'état de guerre à l'état de paix : le décret du 6 décembre 1918¹¹⁷ illustre bien ici encore le caractère conjoncturel et empirique de l'institution, qui se développe en fonction de la situation : le sous-secrétaire d'État à la guerre « *a qualité pour provoquer et coordonner dans toutes les branches de l'activité militaire et civile, le passage progressif de l'état de guerre à l'état de paix et en suivre l'exécution. Il prend, dans la limite des délégations qui lui sont consenties par les ministres intéressés, toutes décisions ayant trait à la démobilisation. Il en est référé pour le surplus au ministre de la guerre, Président du Conseil* ». Autrement dit, la fonction de coordination qu'assure ici le sous-secrétariat d'État n'est pas une coordination générale mais bien sectorielle : il s'agit de coordonner les actions à mener en vue de passer à l'état de paix, tout comme il s'agissait auparavant de coordonner l'action des ministères en vue de faire la guerre.

Après-guerre, l'organe administratif de coordination fut maintenu mais avec un simple rôle documentaire.

¹¹⁶ DUBOIS (P.), *op. cit.*, p. 89.

¹¹⁷ Journal officiel, Lois et débats, 7 déc. 1918, pp. 10548, 10549. Voir annexe n° 8.

D. Après la guerre, la mise en place d'un organe de documentation au service du Président du Conseil, coexistant avec un sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil

82. L'organe administratif assistant le Président du Conseil n'a d'abord été qu'un simple organe de documentation (1), un sous-secrétaire d'État placé auprès de la présidence du Conseil le déchargeant de certaines fonctions (2).

1. La création d'un organe de documentation modeste

83. Louis Marin redépose en 1919 la proposition de loi qu'il avait déposée en 1917¹¹⁸ et qui n'avait pas été examinée.

Le député Cornudet, rapporteur de la proposition de loi de Louis Marin, estime ainsi que *« pour accomplir sa fonction présidentielle, le Président du Conseil a besoin d'être secondé comme il l'est pour sa fonction ministérielle spéciale, par une organisation administrative permanente »*¹¹⁹.

Il insiste en outre sur la caractéristique de permanence de la structure et sur sa fonction de continuité entre les gouvernements successifs : *« L'organe administratif ne jouera son rôle qu'à condition d'être permanent, son utilité principale étant précisément de rendre possible la liaison entre les gouvernements successifs. Dès lors on ne peut compter, pour remplir cette mission sur le sous-secrétariat d'État à la présidence du Conseil, lequel a un caractère politique, est toujours plus ou moins alourdi de services de gestion, et dont l'existence même est remise en cause à chaque changement de ministère. (...) En définitive, le Secrétariat général administratif permanent comprendrait : 1° un service de documentation et d'études ; 2° un service*

¹¹⁸ Proposition de loi tendant à la création d'un service administratif permanent et d'une dotation spéciale attachés à la présidence du Conseil des Ministres, I., n° 3330 ; an., S. de 1917, p. 922.

¹¹⁹ GUILLOIS (A.), Chronique administrative de France, RDP, 1923, n° 1, p. 83.

d'archives ; 3° un service de liaison et d'exécution assuré par quelques spécialistes empruntés aux ministères »¹²⁰.

On peut observer que le projet de Marin est remarqué par Henri Chardon, conseiller d'État, dont les réflexions sur la réforme de l'État et sur la coordination du travail gouvernemental ont été essentielles : *« l'organisation du pouvoir exécutif ne demande que des aménagements de détail : un Président du Conseil sans portefeuille, libre de se consacrer aux études générales, un secrétariat administratif permanent selon la suggestion de M. Louis Marin, un conseil des ministres dont les décisions seraient préparées et enregistrées »¹²¹.*

84. Ce sont deux professeurs de droit qui animent le Secrétariat général administratif permanent : Paul Dubois et Louis-Germain Martin. Roger Bonnard¹²² définit cet organe comme un *« secrétariat administratif »*.

Paul Dubois décrit les deux fonctions qu'il exerce : *« il s'agit, tout d'abord, de réunir la documentation dont le Premier ministre peut avoir besoin, et de lui préparer les éléments d'étude des questions qui se posent à lui. Il s'agit en second lieu, de traiter les affaires administratives qui sont soumises au Président du Conseil »¹²³.*

Sa fonction est essentiellement *« passive »* : il s'agit de documenter le Président du Conseil sur les questions qui se posent à lui ; c'est une fonction de conseiller, de documentation sur différents sujets transversaux.

Comme le souligne Jacques Isaac-Georges, dans sa thèse consacrée aux *rapports entre l'administration et le Gouvernement*, les services de documentation ont été la première tentative, relativement inefficace d'ailleurs, pour essayer d'assurer une certaine coordination au sein de ministères ou d'administrations : *« devant l'incohérence du système sont apparus les multiples services de documentation et de coordination limités les uns à une portion du ministère, les autres à une direction,*

¹²⁰ *Eod. loc.*

¹²¹ Henri Chardon, cité par Pierre RENOUVIN, *in les formes du Gouvernement de Guerre*, pp. 139-140.

¹²² BONNARD (R.), *La présidence du Conseil, RDP*, 1935, pp. 74-89.

¹²³ DUBOIS (P.), *op. cit.*, p. 77.

d'autres enfin sans lien quelconque avec la structure des services et n'ayant entre eux de commun que leur égale impuissance »¹²⁴.

Il ne s'agit pas encore de coordonner directement le travail du Gouvernement mais plutôt d'une aide à la décision en lui fournissant la documentation nécessaire. Ce dispositif s'inscrit dans la logique des mécanismes décrits par Jacques Isaac-Georges, mais il présente toutefois l'originalité d'être institué auprès de la présidence du Conseil et non au sein d'un ministère. Cette rupture est d'autant plus forte que la présidence du Conseil n'a qu'une réalité coutumière à cette époque.

85. Paul Dubois, dans la partie prospective de son article, insiste bien sur le fait que cet organisme ne doit pas avoir de compétence générale, quel que soit le domaine considéré : « *Qu'il s'agisse d'études, de documentation ou d'affaires à traiter, il ne saurait être question de donner aux services de la présidence du Conseil une compétence universelle* »¹²⁵ : ce serait faire double emploi avec les services techniques des ministères, les commissions ou avec les comités interministériels parlementaires et extraparlamentaires qui ont déjà cette fonction. Il s'agit plutôt de suivre les études effectuées et de les coordonner « *au besoin* », le secrétariat devenant le « *service régulateur* ».

Le secrétariat, sorte de « *service actif de liaison et d'information* », a une fonction de mémoire, permettant la passation des éléments d'un ministère à l'autre. Paul Dubois cite d'ailleurs abondamment les *Lettres sur la réforme gouvernementale* de Léon Blum qui y stigmatise notamment l'absence de passation de consignes d'un Président du Conseil à l'autre.

86. La structure d'après la guerre de 1914-1918 ne coordonne plus une quelconque action gouvernementale, contrairement à la lettre du décret de 1917, mais coordonne seulement des travaux d'études que les ministères effectuaient de manière désordonnée.

¹²⁴ ISAAC-GEORGES (J.), *Essai sur les rapports entre l'administration et le Gouvernement*, thèse, Paris, 1948, 206 p., p. 16.

¹²⁵ DUBOIS (P.), *op. cit.*, p. 89.

2. La persistance de secrétaires d'État à la présidence du Conseil après la guerre

87. La formule initiée par Clemenceau d'un secrétaire d'État placé auprès du Président du Conseil est reconduite après la guerre sous la forme d'un sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil¹²⁶.

À l'analyse, cependant, il est difficile de voir dans ce poste ministériel une préfiguration de l'actuel Secrétariat général du Gouvernement. En effet, le titulaire, membre à part entière du Gouvernement, change avec celui-ci et les titulaires de cette fonction ne semblent pas véritablement coordonner l'action gouvernementale.

Leur rôle est plutôt un rôle très politique, s'apparentant en quelque sorte à une fonction de soutien du Président du Conseil, certains sous-secrétaires d'État pouvant avoir une fonction de coordination plus ou moins prononcée.

Au Royaume-Uni, la nécessité d'une structure de coordination s'est imposée dès 1916, sous la forme d'un secrétaire général de nature administrative, qui a ensuite perduré, une fois la guerre achevée.

E. Une évolution voisine au Royaume-Uni

88. Au Royaume-Uni, une structure de coordination de l'action gouvernementale est rapidement créée, dès 1916.

La parenté entre les deux structures est très forte. Plusieurs auteurs anglais font le lien entre ces deux organes, à l'instar de Roy C. Macridis : « *Il [le Secrétariat général du Gouvernement français] a comblé une lacune très sérieuse qui existait dans l'organisation de la présidence du Conseil et du Gouvernement en remplissant*

¹²⁶ Voir *infra*, n° 100 et suiv.

pour la première fois des fonctions semblables à celles remplies depuis 1916 par le Secrétariat britannique »¹²⁷.

89. André Bertrand, a analysé en détail le système de coordination du travail gouvernemental mis en place au Royaume-Uni : *« Très vite, la nécessité apparut de préparer minutieusement l'ordre du jour des séances de tous ces Comités, d'en assurer le Secrétariat, d'informer les autres Ministres des décisions qui avaient été prises, d'organiser toutes liaisons utiles entre eux. Or, ni le Premier ministre, ni son Secrétariat privé n'étaient de toute évidence capables d'assumer toutes ces tâches. D'où la décision de Lloyd George de créer, en décembre 1916, un nouvel organe [bien qu'il existât depuis 1904 un Secrétariat du Comité de Défense Impériale] appelé d'abord « Cabinet Secretariat », plus généralement à partir de 1920, le « Cabinet Office », organe administratif de liaison et de coordination de toute l'action gouvernementale, directement rattaché au Premier ministre »¹²⁸.*

Dans son article consacré au gouvernement Lloyd George, Kenneth O'Morgan affirme aussi : *« l'instrument essentiel de sa prédominance résulte de la coordination qu'il assure du cabinet de guerre, et ainsi de l'ensemble du Gouvernement. (...) La domination de Lloyd George sur le cabinet de guerre résultait d'une conception personnelle de son chef. Cependant cette domination était particulièrement étayée par l'innovation institutionnelle d'un secrétariat de cabinet permanent »¹²⁹.*

90. La comparaison que fait Léon Blum avec le système adopté au Royaume-Uni montre que Lloyd George s'était ingénié à assurer l'unité gouvernementale de l'ensemble et que les résultats obtenus, en termes de coordination du travail gouvernemental étaient supérieurs à ceux de la France : *« Je crois qu'en régime démocratique certains actes de vie ou de mort, fussent-ils résolus par un homme seul, doivent avoir des témoins, et, j'ose risquer le mot des complices. Voilà pourquoi la réforme de Lloyd George doit être, à mon sens, exactement empruntée et appliquée*

¹²⁷ "It has filled a serious gap in the structural organization of the Office of the Prime minister and the Cabinet by performing for the first time functions analogous to those performed by the British Secretariat ever since 1916.", MACRIDIS ROY C. The Cabinet Secretariat in France, *The Journal of Politics*, vol. 13, n° 4 (Nov. 1951), pp. 589-603, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association, p. 589.

¹²⁸ BERTRAND (A.), *op. cit.*, p. 17.

¹²⁹ « The immediate instrument of his ascendancy lay in his co-ordination of the War Cabinet, and hence of the whole vast nexus of central government. (...) Lloyd George's ascendancy over the War Cabinet was in essence a personal affair, a reflection of the imagination and the resource of its leader. However, it was notably underpinned by the one permanent institutional innovation of his premiership, the cabinet secretariat. », O'MORGAN (K.), Lloyd George's Premiership : a study in "Prime ministerial government, *The Historical Journal* vol. 13, n° 1 Mars 1970, pp. 130-157, published by Cambridge University Press.

*chez nous. Il nous faut son cabinet de guerre, tel qu'il l'avait conçu, tel qu'il fonctionnait : un Président du Conseil sans portefeuille, un petit nombre de ministres sans portefeuille associés à la mission présidentielle de direction. Il nous faut son bureau des affaires générales, bureau central, bureau unique »*¹³⁰.

Cette différence s'explique aussi par le fait qu'en France la précarité de l'institution du Président du Conseil rendait difficile toute consolidation par la mise en place d'organes permanents alors que Lloyd George a pu fortement accroître son autorité parce que le Premier ministre avait une place affirmée et indiscutée.

91. Néanmoins, les hésitations et les fluctuations qui ont précédé la création de cet organe ont également existé au Royaume-Uni, avant que ne soit prise la décision de créer un Gouvernement resserré, le « *War Cabinet* » ou « Gouvernement de Guerre », rassemblant un nombre limité de ministres et dont le secrétariat fut assuré par le « *Cabinet secretariat* » : « *le 2 novembre 1915, le Premier ministre annonça que depuis le début de la guerre, il y avait eu près de 50 différents comités et conseils créés en dehors du cabinet, parfois même sans que le Gouvernement en soit prévenu. En accord avec le Gouvernement, les questions liées à l'État et à la stratégie à suivre avaient été déléguées à l'un de ces organismes. Ce comité de Guerre devait maintenant être établi sur des bases plus formelles et limité à 5 ou 6 membres, comprenant le Premier ministre, le secrétaire d'État à la Guerre, le premier Lord de l'Amirauté, le ministre en charge des munitions, le secrétaire d'État aux colonies et le Chancelier de l'Échiquier* »¹³¹.

Dans son article, *10 Downing Street*, Chris Clifford rappelle que le secrétaire du *Cabinet Office* est considéré comme le « *secrétaire permanent* » du Premier ministre. Il rappelle dans ce même article qu'il est même considéré comme « *le Premier ministre adjoint* » dans certaines études de doctrine¹³², ce qui témoigne de l'importance qui lui est accordée dès cette époque.

¹³⁰ BLUM (L.), *La réforme gouvernementale*, op. cit., p. 59.

¹³¹ « *On November 2, 1915, the Prime Minister announced that since the beginning of the war there had been something like fifty different committees and advisory bodies formed out of the Cabinet, though sometimes with outside assistance. Of special importance had been a fluctuating body to which, by the consent of the Cabinet, questions of state and questions of strategy had been delegated. This War Committee was now to be established on a more formal basis and to be limited to five or six members, including the Prime Minister, the Secretary of State for War, the First Lord of the Admiralty, the Minister of Munitions, the Secretary of State for the Colonies and the Chancellor of the Exchequer.* », FAIRLIE A. (J.), *British War Cabinets*, *Michigan law review*, vol. 16 n° 7 (May 1918) pp. 471-495, published by the Michigan Law review association, p. 476.

¹³² JAMES (S.), *Cabinet Government*, Londres, Routledge, 1995, pp. 225-226, cité par Chris Clifford.

L'analogie entre le système français et le système anglais s'explique assez bien par l'expérimentation de structures de coopération économiques entre la France et l'Angleterre pendant la Première Guerre mondiale justement, par le biais de comités.

92. Jean Monnet¹³³ décrit dans le détail le fonctionnement des comités qui permettaient une coordination franco-anglaise dans l'allocation des ressources.

Initié en 1914, ce système sera d'ailleurs réactivé en 1939 : « *Le Comité [de coordination franco-britannique] fonctionnait depuis novembre 1939. J'en assurais la présidence par décision conjointe des gouvernements français et anglais. Les méthodes de travail et les objectifs que j'avais proposés, puis fait accepter par Daladier et Chamberlain, n'étaient pas très différents du système des commissions exécutives alliées auxquelles je m'étais consacré pendant la guerre de 1914-1918, et c'est encore la constatation de la même nécessité qui me conduisait à reprendre la même voie avec, d'ailleurs, quelques-uns des mêmes hommes qui étaient demeurés mes amis* »¹³⁴.

À l'époque contemporaine, plusieurs pays offrent l'exemple d'une mise en place d'une structure de coordination du travail gouvernemental. L'exemple du Japon, qui s'est récemment doté d'une telle structure est particulièrement éclairant car c'est à la suite de crises répétées qu'il a semblé nécessaire de doter le pays d'un secrétariat général de nature administrative.

¹³³ MONNET (J.), *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, 824 p.

¹³⁴ *Op. cit.*, p. 12.

§ 3. L'apparition à l'étranger de structures de coordination à l'occasion de crises ou de changements politiques

93. Le Japon offre un exemple très éclairant car il a fini par se doter d'un tel organe de coordination, sous la pression de crises successives mal anticipées et mal gérées par le Gouvernement (A). D'autre part, l'OCDE consacre des ressources à l'aide à la mise en place d'un organe de coordination du travail gouvernemental en considérant qu'une telle structure participe directement de la construction d'un État viable et efficace (B).

A. L'exemple du Japon : l'apparition contemporaine d'une structure de coordination

94. Le développement économique et la libéralisation des régimes politiques des États d'Asie du Sud-Est se sont accompagnés d'une réflexion générale sur la mise en place de structures administratives visant à renforcer leur efficacité.

Cette évolution s'est naturellement doublée d'une interrogation sur la nécessaire coordination de l'action gouvernementale. Ainsi, dans son article consacré au rapport de la Banque mondiale, paru en 1997, *Rapport sur le développement dans le monde*, Jacques Fournier, secrétaire général du Gouvernement du 30 juin 1982 au 26 mars 1986, souligne que le rapport met l'accent, « à juste titre, sur la nécessité pour les États de se doter, au niveau du centre du gouvernement, d'une forte capacité de formulation et de coordination des politiques »¹³⁵.

95. Si les pays d'Asie du Sud-Est n'ont finalement pas modifié fondamentalement les méthodes de coordination de l'action gouvernementale, dans les pays où de telles structures existent, le Japon se singularise par d'importantes réformes : « *le Japon fait figure de meilleur élève. En effet, c'est le pays qui a réalisé les plus importantes*

¹³⁵ *RF adm. publ.* oct-déc 1997, n° 84, p. 559.

réformes administratives. Après deux décennies de préparation, le Japon a effectué en janvier 2001 une réforme majeure, depuis celle de l'après-guerre sous l'occupation américaine, de son administration avec la création d'un Cabinet Office ou bureau du Gouvernement, dont l'effet escompté sera de renforcer la fonction de coordination du Premier ministre, jusqu'à présent un des points faibles du dispositif gouvernemental japonais »¹³⁶.

Ce pays fournit un exemple typique, contemporain, de la création d'une structure de coordination du travail gouvernemental dans un pays industrialisé.

Paradoxalement, si le Japon, géant économique, a un gouvernement structuré en ministères puissants, et aux fonctions étendues, la structure de coordination apparaît en revanche singulièrement légère. Comme le rappelle Ian Neary dans son article¹³⁷, la fonction de secrétaire général du Cabinet n'est apparue qu'en 1966 ; elle a un rôle de coordination, mais assez embryonnaire et relativement faible.

En effet, la coordination au sein du ministère et au sein du Gouvernement s'effectue par le biais de vice-ministres administratifs, qui assurent en réalité la permanence et la continuité des ministères eux-mêmes. Ces réformes ont permis de diminuer l'influence des vice-ministres administratifs qui avaient pris un poids disproportionné dans l'activité gouvernementale au Japon et qui assuraient la réalité de la coordination du travail gouvernemental, d'un strict point de vue administratif.

C'est justement parce que le périmètre d'intervention des ministères est très grand au Japon que le pays ne s'était pas doté d'une structure de coordination gouvernementale : le Premier ministre était l'organisateur assez faible d'un gouvernement composé de ministres puissants, dont le ressort d'action englobait des pans entiers cohérents de l'action de l'État.

Mais en 1999, le Japon s'est doté d'une structure de coordination renouvelée, le facteur déclencheur ayant été conjoncturel. Plusieurs crises et catastrophes ont frappé le Japon. Elles ont montré que le Premier ministre était insuffisamment informé : dans son article, *Le Secrétariat du gouvernement japonais et son émergence comme*

¹³⁶ *RF adm. publ.* oct-déc 1997, n° 84, p. 207.

¹³⁷ NEARY (I.), Les services du Premier ministre japonais face aux grands ministères, *RF adm. publ.*, juillet-septembre 1997, n° 83, p. 499.

*centre de décision*¹³⁸, Tomohito Shinoda souligne ainsi que diverses crises ont mis en relief un problème fondamental de direction au sein de la vie politique japonaise : « pendant les années 1990, le manque de direction devint une question fondamentale dans la vie politique japonaise. La crise dans la direction, notamment, est apparue comme un problème central après les expériences désastreuses du tremblement de terre de Hanshin, l'attaque au gaz sarin dans le métro en 1995, la crise des otages à l'ambassade du Pérou en 1995-1996 et le désastre de la marée noire en mer du Japon en 1997. Lors de chacun de ces accidents, les dirigeants nationaux furent vivement critiqués pour ne pas avoir décidé, en temps utile, l'action décisive et appropriée à la situation »¹³⁹.

Les circonstances liées à la création d'une structure de coordination du travail gouvernemental sont confirmées par Guy Peters, Rod Rhodes et Vincent Wright dans leur contribution précitée au dossier réalisé par la *Revue française d'administration publique* consacré à l'administration du sommet de l'exécutif : « Le manque de finesse dont a fait preuve le gouvernement japonais au moment de la guerre du Golfe, et qui lui a été politiquement dommageable, comme le tremblement de terre de Kobe et les attaques au gaz mortel dans le métro de Tokyo en 1995 ont conduit l'opinion publique à exiger une meilleure coordination »¹⁴⁰.

Dans le même sens, Ian Neary, dans son article consacré aux services du Premier ministre japonais, dans le dossier précité de la *Revue française d'administration publique*, constate que « l'incapacité du gouvernement japonais à gérer les crises depuis le début des années quatre-vingt a suscité des inquiétudes et a donné lieu à des réformes structurelles au sein de l'administration en 1986. La maladresse du gouvernement dans sa gestion de la crise du Golfe, sa réaction tardive à la suite du tremblement de terre de Kobe et de l'attentat au gaz dans le métro de

¹³⁸ SHINODA (T.), Japan's Cabinet and its emergence as Core Executive, *Asian Survey*, vol. 45, n° 5 (sept.-oct., 2005) pp. 800-821, published by University of California Press.

¹³⁹ « During the 1990s, lack of leadership became a focal issue for Japanese politics. Crisis management, in particular, arose as an immediate problem after the disastrous experience of the Hanshin earthquake and Aum Sarin gas attack in 1995, the embassy hostage crisis in Peru in 1995-1996, and the oil spill disaster in the Sea of Japan in 1997. In each of these incidents, the national leader received heavy criticism for not taking timely, decisive, and appropriate action ».

¹⁴⁰ *RF adm. publ.*, juill.-sept. 1997, n° 83, p. 385.

Tokyo en 1995 ont démontré l'inaptitude de l'exécutif à réagir de façon efficace à une situation de crise intérieure ou internationale »¹⁴¹.

La coordination gouvernementale au Japon a donc été justifiée d'abord par la nécessité de mieux informer le Premier ministre et de lui donner les capacités d'agir rapidement et efficacement, en toute connaissance de cause.

La création du Secrétariat administratif de la Présidence du Conseil, en France, en 1917, ne répondait pas à un autre objectif. L'exigence d'information a été dans les deux cas la première justification pour créer cet organisme.

En outre, c'est bien une crise qui a été à l'origine de la réforme : ce caractère déclencheur de la crise, souligné notamment par Stéphane Rials¹⁴², est parfaitement illustré par le cas du Japon.

Pour les nouveaux États, l'OCDE a pris conscience de l'importance de développer des structures de coordination du travail gouvernemental, étape indispensable pour assurer la vie des nouveaux États.

B. L'accompagnement par l'OCDE des nouveaux pays dans la création d'indispensables structures de coordination du travail gouvernemental

96. La question de la coordination du travail gouvernemental est un sujet qui a été abordé depuis longtemps par l'Institut International des sciences administratives, ainsi de l'étude réalisée en 1954 par André Bertrand sur *les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne*¹⁴³.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soutient avec l'Union européenne un programme spécifiquement dédié à la

¹⁴¹ NEARY (I.), Les services du Premier ministre japonais face aux grands ministères, *RF adm. publ.*, juillet-septembre 1997, n° 83, p. 499.

¹⁴² RIALS (S.), Administration et organisation 1910-1930, de l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation in *L'administration française*, Paris : Beauchesne 1977, 271 p.

¹⁴³ BERTRAND (A.), *Les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne*, IFSA, 1954.

gouvernance et à la gestion publique : le programme SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion).

Ce programme a pour fonction d'accompagner les pays, notamment des Balkans, pour la mise en place d'institutions efficaces. Plusieurs rapports ont été ainsi écrits sur ce thème, parmi lesquels le rapport de Michal Ben Gera sur *la coordination des centres du gouvernement*¹⁴⁴, publié en 2004, particulièrement important.

C'est une question considérée comme essentielle car l'efficacité d'un centre de Gouvernement est justement la condition nécessaire d'un État efficace. Parmi les questions analysées, l'étude des circuits de décision, la distribution des actions entre les différents échelons pour éviter de faire remonter un nombre excessif de sujets à trancher jusqu'au Premier ministre, est considéré à juste titre comme une condition de la viabilité du pays.

En France, si la nécessité d'un organe de coordination s'est donc fait sentir très tôt, il a été difficile pour la structure légère qui a été finalement élaborée de s'imposer. Elle n'a pu y parvenir qu'à l'occasion de la crise très importante traversée par la III^{ème} République en 1934.

¹⁴⁴ BEN-GERA (M.), *Coordination des centres du gouvernement: Fonctions et organisation du bureau du gouvernement - Analyse comparative des pays membres de l'OCDE, des PECO et des pays des Balkans occidentaux*, Documents SIGMA, 2004, n° 35, OECD Publishing. doi: 10.1787/5k40hts44936-fr.

Section 2. Le choix d'une structure légère, qui peine à s'imposer

97. Jusqu'en 1934, l'organe de coordination s'est progressivement implanté, non sans difficulté (§ 1^{er}). L'impossible affirmation du Président du Conseil a eu pour corollaire d'empêcher l'enracinement d'un instrument efficace de coordination du travail gouvernemental (§ 2). Finalement, c'est une structure modeste qui s'impose (§ 3).

§ 1^{er}. Une structure de coordination et de documentation à l'existence très précaire jusqu'en 1934

98. Jusqu'en 1934, l'organe qui préfigure le Secrétariat général du Gouvernement est très léger et n'a qu'une fonction documentaire (A). Toutefois, il présente certains traits caractéristiques du Secrétariat général du Gouvernement actuel (B).

A. Jusqu'en 1934, une structure très légère aux seules fonctions documentaires

99. La rationalisation progressive du Secrétariat général du Gouvernement est interrompue en 1925, quand cet organe est supprimé par Poincaré (1). Il a été cependant rétabli en 1934, à la faveur du renforcement limité de la Présidence du Conseil (2).

1. Une rationalisation des services en 1925 interrompue par la suppression du sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil par Poincaré

100. La thèse de René Mennesson, soutenue en 1928¹⁴⁵, brosse un panorama de la fonction de 1914 à sa suppression en 1926. Il en ressort que l'institution a connu des changements dans sa forme mais aussi dans son positionnement : son centre de gravité a constamment oscillé entre le secrétariat administratif, qui a parfois disparu, et le sous-secrétariat d'État à la présidence du Conseil dont la nature politique n'a jamais fait de doute mais dont les prérogatives ont toujours été assez mal définies.

Le secrétariat général administratif a assumé ses fonctions avec constance, sans jamais dépasser l'ambition d'origine, très modeste, d'organe de documentation, au profit du Président du Conseil.

Sous le 2^{ème} ministère Painlevé¹⁴⁶, le secrétaire d'État à la présidence du Conseil assiste systématiquement au Conseil des ministres.

Painlevé, qui avait conservé et renforcé le Secrétariat administratif lorsqu'il avait assumé pour la première fois la présidence du Conseil en 1917, lui ajoute une fonction de coordination du travail gouvernemental ; le Secrétariat général a vocation à devenir le « *trait d'union* » selon l'expression exacte de Mennesson, entre le Président du Conseil et les départements ministériels : « *Il ne s'agit pas seulement de fournir des renseignements, il faut avant tout servir de trait d'union entre les divers départements dans les questions exigeant un accord entre eux. Il s'agit également de suivre les affaires qui par leur caractère et leur objet intéressent l'action gouvernementale. Au rôle documentaire du sous-secrétariat vient s'ajouter une fonction directrice. Et comme conséquence de cette extension de pouvoirs, le sous-secrétaire a dans les limites de ses attributions la délégation générale et permanente de la signature du Président du Conseil* »¹⁴⁷.

¹⁴⁵ MENNESSON (R.), *L'organisation des services de la présidence du Conseil en France*. Thèse, Droit, Paris La Sorbonne, 1928, 167 p.

¹⁴⁶ 17 avril 1925 - 27 octobre 1925.

¹⁴⁷ MENNESSON (R.), *op. cit.*, p 126.

101. C'est Georges Bonnet qui le premier donne consistance aux services de la présidence du Conseil¹⁴⁸, pendant la période où il en assure le sous-secrétariat, du 17 avril au 29 octobre 1925. L'arrêté du 2 octobre 1925¹⁴⁹ organise les services en quatre sections : la section de la Présidence du Conseil, la section économique et sociale, la section administrative et juridique, et la section des services intérieurs et financiers. Le fonctionnement du système gravite autour de la première section, la section de la Présidence du Conseil.

Le mode de fonctionnement de l'ensemble fait du sous-secrétariat d'État un rouage indispensable de la machine gouvernementale. En effet, les membres du Gouvernement ne peuvent plus saisir le Conseil des ministres d'une question sans avoir préalablement saisi la section de la Présidence du Conseil : *« en vertu de cette nouvelle organisation, chaque membre du gouvernement doit, avant de saisir le Conseil des ministres d'une question en aviser la Présidence du Conseil, ou plus exactement la section dite de la Présidence. Celle-ci fait étudier le problème par la section compétente (section économique et sociale ou administrative et juridique), puis avertit les ministres intéressés de la date à laquelle la discussion aura lieu au conseil en leur adressant un rapport résumant à la fois les caractères et l'état d'avancement de la question. Chaque ministre a donc les moyens et le temps d'étudier personnellement l'affaire avant de prendre part à la délibération du Conseil »*¹⁵⁰.

La section de la Présidence du Conseil joue un rôle de pivot et de direction alors que les deux autres sections ont un rôle d'instruction. Ce schéma préfigure le système actuel des chargés de mission du Secrétariat général du Gouvernement qui ont comme sphère de compétence des domaines transverses et communs à plusieurs ministères. En effet, Mennesson les décrit comme des *« organes de documentation »*, mais chacune de ces sections est en liaison avec des ministères particuliers : la Section économique et sociale assure plus particulièrement la liaison avec les ministères *« spécialement intéressés aux questions économiques et sociales, c'est-à-dire ceux du Commerce, de l'Agriculture, des Finances, des Pensions, des Travaux publics et du Travail »*, alors que la section administrative et juridique *« assure la*

¹⁴⁸ « Il organise ses services, jusque-là embryonnaires », source : Assemblée Nationale.

¹⁴⁹ JO RF, Lois et décrets, 4 octobre 1925, p. 9606, cf. annexe n° 9.

liaison avec les ministères des affaires étrangères, de la Justice, de la Guerre, de la Marine, de l'Instruction Publique, de l'Intérieur ».

La rédaction d'un rapport faisant le point sur l'avancement de la question adressé directement aux ministres concernés avant le Conseil des ministres permet d'atteindre l'objectif d'efficacité consistant à aborder les questions en Conseil des ministres après que chacun d'entre eux ait pu les étudier.

Par ailleurs, la section administrative et juridique « assure aussi la liaison avec le Conseil d'État » et vérifie « la coordination juridique des textes législatifs ainsi que la codification » ; cet élément, qui sera développé, montre que dès 1926, la préoccupation de bien écrire le droit nouveau et de le coordonner avec le droit existant, mais aussi de le codifier, en liaison avec le Conseil d'État, est une réalité.

En aval, il est prévu que la décision prise en Conseil des ministres soit enregistrée pour permettre de la consulter à nouveau en cas de divergences d'interprétation. Cet aspect préfigure clairement l'enregistrement des procès-verbaux du Conseil des ministres afin de pouvoir en suivre l'exécution et de leur donner date certaine.

René Mennesson peut ainsi conclure que « la Présidence devient en quelque sorte un département des affaires diverses »¹⁵¹.

L'organisation mise en place préfigure à bien des égards le système actuel ; des éléments essentiels s'y retrouvent comme le petit nombre de chargés de mission, une dizaine, la compétence transverse et interministérielle des sections, le souci de préparer la décision, et l'enregistrement des décisions prises.

102. Malheureusement, l'instabilité ministérielle ne permit pas à la nouvelle institution de s'enraciner, précisément en raison de son caractère politique très marqué, puisque c'est bien sous la forme d'un secrétaire d'État politique qu'elle s'est d'abord imposée.

Dans ses mémoires, Georges Bonnet rend davantage compte d'un rôle très politique, assez mal défini, puisqu'il est essentiellement chargé de maintenir la

¹⁵⁰ MENNESSON (R.), *op. cit.*, p. 129 et suiv.

cohésion politique du Gouvernement plus que d'assurer une véritable coordination gouvernementale¹⁵².

103. La crise financière renforce cette instabilité et plusieurs ministères se succèdent¹⁵³, jusqu'à ce que Poincaré devienne Président du Conseil (24 juillet 1926) et engage des mesures d'économie ; l'une des premières mesures consistant à transférer les services de la Présidence du Conseil, près de lui, au ministère des finances ; bientôt suivie par la suppression pure et simple d'un certain nombre de sous-secrétariats d'État, dont le sous-secrétariat d'État à la Présidence du Conseil¹⁵⁴.

104. Pour dresser un bilan, si l'on excepte Jules Jeanneney, qui a exercé les fonctions de coordination du travail gouvernemental sous le ministère Clemenceau, dans le but précis de conduire la guerre, le secrétariat administratif de la Présidence du Conseil, ou le sous-secrétaire d'État à la Présidence du Conseil n'ont réellement rempli qu'un rôle documentaire, qui, sans être inutile, n'en faisait pas un organe indispensable, cet organe n'ayant jamais réussi à être le centre de documentation exclusif du gouvernement ; les ministères ont conservé leurs données et leurs archives. René Mennesson qui regrette vivement la disparition de cette institution conclut en effet : *« À défaut d'autre utilité, le secrétariat administratif avait l'avantage d'assurer cette documentation indispensable au Président du Conseil et ce seul mérite suffit à nous faire regretter sa disparition. »*

¹⁵¹ MENNESSON (R.), *op. cit.*, p. 130.

¹⁵² BONNET (G.), *Vingt ans de vie politique, 1918 – 1938, de Clemenceau à Daladier*, Fayard, 1969, pp. 66 et suiv.

¹⁵³ Gouvernement Painlevé du 29 octobre 1925 au 22 novembre 1925, Gouvernement Henriot du 17 juillet 1926 au 24 juillet 1926.

¹⁵⁴ Suppression du secrétariat administratif près la présidence du Conseil créé en exécution de l'article 134 de la loi du 29 avril 1926 par le décret 23 août 1926, pris sur habilitation de la loi du 3 août 1926. Loi portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1926 en conséquence des modifications apportées à la composition du gouvernement : art. 3 : à compter du 24 juillet 1926, les services administratifs de la présidence du Conseil sont transférés au ministère des finances, cité par MENNESSON, *op. cit.*, p. 134.

2. Le rétablissement d'une structure politique de coordination par André Tardieu puis son remplacement par une structure administrative par Gaston Doumergue

105. En 1929, l'institution est rétablie par Tardieu¹⁵⁵, mais c'est sous le gouvernement Laval¹⁵⁶ que les fonctions de l'institution sont précisées : Roger Bonnard rappelle qu'il était chargé de trois fonctions : « *préparer pour l'examen du Président du Conseil les affaires interministérielles qui lui ont été déférées par ce dernier, être un organe de documentation et d'étude sur toutes les questions économiques, assurer la liaison entre les ministères, étudier et coordonner leurs projets concernant la défense nationale et l'économie* »¹⁵⁷.

On voit donc que l'organe rétabli est l'organe qui avait été supprimé en 1926 : c'est un organe politique de coordination au service du Président du Conseil, lui fournissant par ailleurs documentation et études.

D'autre part, il ne dispose que d'une compétence d'attribution et non d'une compétence générale de coordination, selon les nécessités du Président du Conseil : ce n'est donc pas un organe de coordination générale, mais un organe d'aide placé auprès du Président du Conseil, à toutes fins utiles. Même la fonction de documentation n'est pas générale, mais axée sur les questions économiques et les questions de défense nationale.

106. Il est dirigé par Claude-Joseph Gignoux qui prend le titre de sous-secrétaire d'État à la Présidence du Conseil et à l'Économie nationale. On peut observer qu'il exerça ces fonctions du 3 septembre 1931 au 20 février 1932, soit lors des deuxième et troisième Gouvernement Laval.

107. Le sous-secrétaire d'État à la Présidence du conseil est supprimé par Doumergue, qui cherche à mettre à la place un secrétariat général, sous forme d'une structure bureaucratique permanente. Cette tentative s'inscrit dans son projet de réforme constitutionnelle ; ce sera d'ailleurs le seul élément de la réforme qui sera réalisé, par le gouvernement suivant¹⁵⁸.

¹⁵⁵ 3 novembre 1929 - 21 février 1930.

¹⁵⁶ 27 janvier 1931 - 13 juin 1931.

¹⁵⁷ BONNARD (R.), *La présidence du Conseil*, op. cit., p. 74.

¹⁵⁸ Cf. *infra*, n° 122 et suiv.

B. Une structure qui présente les prémisses de la structure actuelle, sans la coordination

108. Ainsi, historiquement, le Secrétariat général du Gouvernement a d'abord une fonction de documentation ; c'est même la première justification de la structure créée en 1917 auprès du Président du Conseil.

Actuellement, ce n'est pas sa principale fonction, même si son rôle essentiel de conseil juridique du chef du Gouvernement y trouve son origine.

Toutefois, la réticence des parlementaires à admettre la prééminence et même le titre de Président du Conseil rendait très complexe et comme illogique la construction d'une structure pérenne auprès de lui, le Président du Conseil étant appelé à être renversé à plus ou moins brève échéance.

C'est une différence essentielle avec le système actuel qui confère au secrétaire général du Gouvernement, entre autres missions, celle d'assurer la continuité de l'État, c'est-à-dire du gouvernement des Français, y compris lors de graves crises constitutionnelles.

La mise en place d'un organisme de coordination est cependant limitée par l'impossibilité d'affirmer la Présidence du Conseil.

§ 2. L'impossible affirmation du Président du Conseil rendant symétriquement impossible la création d'une structure de coordination

109. Si l'exigence d'une présidence du Conseil forte, disposant de pouvoirs réels est une constante doctrinale (A), seule sera mise en place une structure de coordination, en 1935, par Flandin (B).

A. L'exigence d'un chef du Gouvernement institutionnalisé, pourvu de moyens réels et permanents, une constante doctrinale non suivie d'effets

110. Les difficultés liées à l'absence d'un Président du Conseil institutionnalisé ont été assez rapidement identifiées, aussi bien par des responsables politiques que par la doctrine, qui y a consacré de nombreuses études.

On ne définira pas tous les schémas proposés ; on n'exposera pas non plus la réflexion doctrinale très riche. L'étude en a déjà été réalisée magistralement par Jean Gicquel et Lucien Sfez¹⁵⁹. Ils y ont retracé avec précision les courants de pensée qui ont traversé cette période.

Nous les examinerons en ce qu'ils ont pu contribuer à la création de cette structure de coordination du travail gouvernemental, et nous tenterons d'apprécier la mesure dans laquelle ces préconisations doctrinales ont contribué à l'installation d'un secrétaire général de la Présidence du Conseil, en 1935.

111. L'apport doctrinal a eu un effet finalement assez limité sur les réalisations mais il a influencé, même inconsciemment, les théoriciens et les rédacteurs des régimes politiques qui suivront la III^{ème} République, notamment ceux de la V^{ème} République.

¹⁵⁹ GICQUEL (J.), SFEZ (L.), *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*. Paris : Presses Universitaires de France, 1965, 286 p. V. également Stéphane PINON, *Les réformistes constitutionnels des années trente aux origines de la V^{ème} République*, Paris L.G.D.J., 2003.

Ces différents travaux insistent tous sur la nécessité d'organiser les services de la présidence du Conseil face à la paralysie grandissante du régime.

Le but ultime était de renforcer l'exécutif en lui attribuant un service dédié, une structure administrative permanente, capable de pallier les problèmes de l'instabilité ministérielle qui minait le système tout entier. Si la doctrine a été prolifique, tant dans les diagnostics que dans les architectures et les solutions proposées, force est de constater que les réalisations concrètes ont été très décevantes.

112. Le renforcement de la présidence du Conseil s'inscrit plus largement dans un courant général prônant un renforcement de l'exécutif face à des assemblées parlementaires puissantes. René Mennesson, estime que « *l'action doit rester au pouvoir exécutif. Le gouvernement et plus particulièrement le Président du Conseil doivent diriger le Parlement* »¹⁶⁰. « Diriger le Parlement » semble signifier pour Mennesson qu'il est nécessaire que l'exécutif dispose de moyens juridiques pour pouvoir présenter effectivement ses textes.

Ce renforcement du pouvoir exécutif qui ne cessera d'être réclamé, concerne donc essentiellement le renforcement de la Présidence du Conseil.

113. Deux périodes peuvent être schématiquement distinguées : avant la Première Guerre mondiale (1) et pendant les années trente (2).

1. Avant la Première Guerre mondiale : une pensée marquée par une vision positiviste et quasi-industrielle du travail gouvernemental

114. Avant la Première Guerre mondiale, de pair avec l'augmentation des interventions de l'État, les études et les ouvrages d'hommes politiques et de constitutionnalistes ou de spécialistes de science politique se sont multipliés.

À la veille de 1914, une partie de la doctrine réclame déjà la mise en place d'un véritable chef du gouvernement. Henri Chardon, à cet égard, mais aussi Léon

¹⁶⁰ MENNESSON (R.), *op. cit.*, p. 16 et suiv.

Blum, tous les deux membres du Conseil d'État et marqués l'un et l'autre par une conception positiviste et scientifique de l'organisation pratique de l'État - de l'administration en somme - raisonnent par analogie avec les entreprises et l'industrie¹⁶¹. Les références à l'entreprise, ou à l'industrie et les comparaisons sont permanentes dans l'œuvre de Chardon mais aussi dans les écrits de Léon Blum. Rapidement, l'idée s'impose d'un chef, d'un « patron », doté de services permanents. Henri Chardon, ainsi que Léon Blum critiquent à l'envi le gouvernement sans chef, sans cohérence de la III^{ème} République.

*a. Une vision technocratique du travail gouvernemental
par Henri Chardon*

115. L'analyse d'Henri Chardon est particulièrement élaborée ; sa vision scientifique d'une administration hiérarchisée et organisée l'amène à proposer de doter rapidement la présidence du Conseil des outils nécessaires : « *Donnons-lui les instruments permanents de travail nécessaires ; un service d'administration générale ; un service de législation ; un service de presse , un service de statistique générale et rattachons à la présidence du Conseil le Conseil d'État (...)* »¹⁶². Ce qui conduit Chardon à suggérer le schéma novateur d'un Président du Conseil sans portefeuille : « *Quel que soit le nombre des ministres, dans une organisation rationnelle, le Président du Conseil ne doit pas assumer la gestion spéciale d'un ministère. Il doit être le véritable chef du gouvernement ; il doit diriger effectivement tout le gouvernement, surveiller constamment la gestion des différents ministres, se tenir prêt à conférer à tout instant sur chaque affaire, avec chacun d'eux ; contrôler leur action, mettre de l'unité dans leurs vues et faire prévaloir au besoin les siennes sur les leurs* »¹⁶³.

Cette pensée intéressante et riche est frappée de stérilité par sa vision d'une « *élite administrative permanente* », qui serait chargée « *d'élaborer et de diriger la*

¹⁶¹ Les références à l'entreprise, ou à l'industrie et les comparaisons sont permanentes dans l'œuvre de Chardon mais aussi dans les écrits de Léon Blum.

¹⁶² CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie – les deux forces Le nombre – l'élite*. Librairie académique Perrin et C^{ie} Paris 1921, p. 99.

¹⁶³ *Op. cit.*, p. 98.

politique intérieure et extérieure », le pouvoir politique n'étant chargé que de contrôler celle-ci, après coup : « (...) *la politique intérieure et extérieure, celle de tous les services publics, doit être contrôlée par les politiciens ; mais elle doit être élaborée et dirigée, sous le contrôle des politiciens, élus du nombre, par une élite permanente qui seule, en toute matière, peut, après avoir acquis et prouvé sa compétence, suivre, avec un désintéressement et un dévouement absolus, les longs desseins nécessaires à la grandeur de la nation.* »¹⁶⁴. Or, une telle élite permanente existe bien mais sans légitimité démocratique à se substituer aux élus et aux électeurs. Dès lors, pour Chardon, l'instabilité politique n'est plus finalement un inconvénient, au contraire : « *On se plaint de la mobilité des politiques et des ministres ; cinquante ministres en cinquante ans, comment les affaires publiques seraient-elles bien gérées ! Assurément c'est de la folie, si les ministres sont des administrateurs ; cela n'a plus grand inconvénient si les ministres ne sont que des contrôleurs. La mobilité et le renouvellement fréquent du contrôle peuvent devenir au contraire des raisons d'activité pour l'administration* »¹⁶⁵, l'instabilité du contrôleur étant compensée par la stabilité de « *l'élite permanente* ». Cette notion de permanence d'une élite administrative est présente tout au long de l'analyse de Chardon : « *La nécessité de chefs permanents, responsables de la direction de l'entreprise est certaine* »¹⁶⁶, « *ce sont les fonctionnaires permanents qui doivent être responsables devant les ministres de la gestion de ces services [publics] et les ministres ne peuvent être responsables que du contrôle qu'ils exercent sur les fonctionnaires permanents* »¹⁶⁷.

Chardon réduit au fond le ministre à la tâche de son inspection générale alors qu'il doit faire en sorte que la politique définie par le gouvernement se traduise en actions grâce à l'activité des services qu'il a sous ses ordres, contrôlés par le corps de l'inspection générale interne.

116. Toutefois, l'idée d'une « *force administrative permanente* »¹⁶⁸ n'est pas sans rappeler la permanence du Secrétariat général du Gouvernement, bien sûr, mais également du personnel, des directeurs ou des chargés de mission restant en fonctions souvent pendant plusieurs années.

¹⁶⁴ *Op. cit.*, p 25.

¹⁶⁵ *Op. cit.*, p 22.

¹⁶⁶ *Op. cit.*, p 35.

¹⁶⁷ *Op. cit.*, p 16.

b. Une vision rationnelle par Léon Blum

117. Léon Blum, l'auteur d'abord anonyme des *Lettres sur la réforme gouvernementale* parues en 1918, et à nouveau publiées en 1936, sous son nom, appelle également de ses vœux la mise en place d'un véritable chef du gouvernement, doté de moyens réels, selon une vision scientifique de l'organisation du travail gouvernemental : « *il faut un chef de gouvernement comme il faut un chef d'industrie* »¹⁶⁹.

Mais l'approche de Léon Blum est différente de celle d'Henri Chardon. Ils ont la même conception rationnelle de l'administration, comparée à l'entreprise privée et nécessitant la présence d'un chef. Mais Léon Blum sauvegarde la place du politique et sa formule, « *Gouverner c'est administrer dans le sens d'une politique* », résume parfaitement le lien entre politique et administration. Cette conception est beaucoup plus proche de la réalité.

Léon Blum peut dès lors se singulariser par une étude approfondie de la Présidence du Conseil en général, et de ce qui préfigure le Secrétariat général du Gouvernement : des services permanents placés auprès du Président du Conseil. Il constate en effet que règne une grande désorganisation au sommet de l'État ; il parle de « *tronçons épars d'action* »¹⁷⁰ du gouvernement.

Après avoir établi ce diagnostic lucide, Léon Blum concentre son analyse sur la structure qui devrait assurer la coordination dans le gouvernement. La conception qu'il en a est très moderne et préfigure largement le Secrétariat général du Gouvernement d'aujourd'hui : « *Ce bureau [des affaires générales] devra réunir l'ensemble des services statistiques, dispersés aujourd'hui dans une foule de ministères, alors que les chiffres n'instruisent que par la confrontation et*

¹⁶⁸ *Op. cit.*, p. 17.

¹⁶⁹ BLUM (L.), *La réforme gouvernementale*, *op. cit.*, p. 15. Par ailleurs, René MENNESSON, fait lui-aussi la comparaison avec une société anonyme, pour s'étonner par exemple que les procès-verbaux des décisions et des réunions ne soient pas mieux conservés ; d'ailleurs, il cite abondamment Léon Blum.

¹⁷⁰ BLUM (L.), *op. cit.*, p. 37.

l'interprétation ; il devra grouper les services juridiques et de législation comparée»¹⁷¹. Léon Blum insiste beaucoup sur la fonction de coordination du travail gouvernemental que doit remplir ce bureau auprès des ministres, sous le contrôle du Président du Conseil.

118. Ces apports, parmi d'autres, se distinguent par le caractère élaboré des conceptions qui sont développées, et surtout par leur précocité.

En 1921 pour Chardon, en 1918 pour Léon Blum, le diagnostic est posé avec beaucoup de justesse, d'où la solution : unité de commandement, assurée par un Président du Conseil sans portefeuille spécifique, mais non sans moyens en personnel de très haute qualité, son rôle étant de gouverner, de coordonner l'action de « ses » ministres. Léon Blum a une pensée concrète et bien affinée. Pour lui, seul un organisme permanent, neutre, restreint, rattaché directement à la Présidence du Conseil et chargé d'aider le Président du Conseil à assurer la coordination du travail gouvernemental, c'est-à-dire la traduction dans les faits d'une politique déterminée, permettra au Président du Conseil et au Gouvernement d'agir efficacement.

Cet intérêt de Léon Blum pour les questions d'organisation, ou d'articulation entre le politique et l'administration se retrouve dans sa préface à l'ouvrage de James Burnham, *L'ère des organisateurs*, publié en 1947¹⁷².

119. Au fur et à mesure, la III^{ème} République dérive vers un gouvernement d'assemblée qui prive progressivement l'exécutif de tout moyen d'action ; loin d'appliquer les préconisations de Chardon ou de Blum, le système ne se rationalise pas et perd au contraire en efficacité sans que le secrétaire général de la Présidence du Conseil parvienne à remplir sa mission d'organe permanent de coordination et d'impulsion.

¹⁷¹ BLUM (L.), *op. cit.*, p. 61.

¹⁷² BURNHAM (J.), *L'ère des organisateurs*, Calman-Lévy, 1947, 261 p.

2. Dans les années 1930 : le constat de l'urgence d'un renforcement de la présidence du Conseil

120. Dans les années 1930, le réformisme constitutionnel est à nouveau très actif. André Tardieu fournit un exemple intéressant des réflexions mises en œuvre, d'autant que ses conceptions, si elles n'ont qu'un effet limité à l'époque, sous-tendent largement les concepteurs des constitutions de la IV^{ème} République et de la V^{ème} République. La réflexion d'André Tardieu sur ce sujet est importante car il consigne ses observations après avoir exercé les plus hautes fonctions gouvernementales et après avoir tenté en 1934 de réformer avec Doumergue la présidence du Conseil. Enfin, il a rétabli en 1929 le sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil. Il mêle donc une expérience politique à des observations rétrospectives sans concession sur le système qu'il n'a pas pu réformer. Sa pensée a influencé le général de Gaulle et les rédacteurs de la Constitution de 1958.

Tardieu fait d'abord le constat de l'impuissance de l'exécutif, en ce qui concerne le Président de la République : « *On apprend à l'école aux petits français que le Président de la République est le chef de l'État : c'est un mot vide de sens* »¹⁷³, comme en ce qui concerne le gouvernement : « *à la Présidence de la République, impuissance. À la Présidence du Conseil, précarité. Les deux ensembles constituent le pouvoir exécutif de la République française* »¹⁷⁴.

Tardieu poursuit le diagnostic : « *En regard de la stabilité du régime, la Troisième République a offert le spectacle d'une étonnante fragilité gouvernementale (...) cette fragilité d'essence paraît avoir atteint, avec la Troisième République, son maximum de réalisation* »¹⁷⁵. Pour Tardieu, la cause de cette faiblesse de l'exécutif qui déstabilise l'ensemble du régime est incontestablement due à la place disproportionnée occupée par le Parlement.

Tardieu développe longuement l'analyse de l'incohérence du gouvernement constitué au gré des alliances, des jeux politiques, des arrangements ou des concessions : « *Tout Président du Conseil, dès qu'il prend place, a l'impression directe de sa précarité devant la masse amorphe et puissante dont il sort. Il précise*

¹⁷³ TARDIEU (A.), *La Révolution à refaire, Tome 2 : La profession parlementaire*. Flammarion, 1936-1937 p. 215.

¹⁷⁴ *Op. cit.*, p. 226.

cette impression en faisant contresigner sa nomination par celui qu'il a renversé. Il la précise aussi en présentant à l'œil circulairement ahuri du chef de l'État ses collaborateurs, comme un couturier présente sa collection. Les lois du métier veulent que la constitution des équipes soit, dans une large mesure, incohérente. Il n'y a en général, hormis les motifs professionnels, aucune raison pour que ceux qui sont présents soient présents. Il n'y en a pas davantage pour que ceux qui sont absents soient absents ». André Tardieu témoigne également du manque de logique dans la constitution du gouvernement : « *Qu'un personnage important de la profession, Président d'assemblée, vous adjure, pour se débarrasser d'un concurrent possible au mois de janvier suivant, d'embarquer M. X... ? Vous vous assurez la collaboration d'un traître notoire : ce fut mon cas. Qu'un groupe d'une vingtaine de membres vous rappelle avec force que vous n'avez pas quarante voix de majorité ? Vous sollicitez la collaboration du chef de ce groupe* »¹⁷⁶.

Tardieu critique ensuite logiquement le fonctionnement du gouvernement, orienté vers un but unique de survie, sous la pression constante du Parlement : « *Il en résulte que le métier de Président du Conseil, qui signifie combat quotidien contre l'assemblée est nécessairement mal fait. Le chef du gouvernement, dans les conditions que j'ai décrites n'a pas la plupart du temps le loisir de penser à ce qu'il fait (...) Il faut qu'il se batte et qu'il se batte tout le temps (...) Mais se battre n'est ni gouverner, ni prendre ascendant sur les Chambres ; pour gouverner il faut arbitrer. Pour gouverner, il faut apaiser* »¹⁷⁷.

Ainsi, il résulte bien de ces exemples mais aussi des impressions générales et des témoignages de cette époque que le cabinet constitué est hétéroclite, ne répond pas à la définition d'une politique précise mais procède d'arrangements partisans. Dans ces conditions, il est absolument illusoire d'essayer de coordonner une quelconque action ministérielle ; par ailleurs, la hiérarchie au sein du cabinet est pratiquement inexistante : tel ministre, qui dispose d'un portefeuille sans importance, nécessaire à la combinaison, est une des clefs de la survie du gouvernement. Dès lors,

¹⁷⁵ *Op. cit.*, p. 251.

¹⁷⁶ *Op. cit.*, p. 231. Tardieu cite encore le cas de Laval, qui « voulant prendre comme ministre un député de la Corse, fut, à cause des querelles locales obligé d'en prendre deux ».

¹⁷⁷ *Op. cit.*, p. 233.

l'autorité du Président du Conseil est faible voire nulle, et un organe de coordination du travail gouvernemental ne peut pas s'imposer. Sous la IV^{ème} République, l'institution étant déjà en place, la réaction est inverse ; parce qu'il préexiste en quelque sorte au dérèglement du régime, le secrétaire général du Gouvernement sous la IV^{ème} République est justement l'organe qui assure la continuité de l'État et qui supplée la carence du politique.

121. Ce courant doctrinal très riche, qui mêle aussi bien universitaires que praticiens, aura un écho limité mais permettra la mise en œuvre d'un Secrétariat général du Gouvernement disposant de moyens effectifs.

***B. Initié par Doumergue, un projet de Secrétariat
général du Gouvernement finalement mis en place en 1935
par Flandin***

122. Comme l'écrit Jean Gicquel¹⁷⁸, l'arrivée de Doumergue à la présidence du Conseil « *s'accompagne d'un immense espoir de rénovation* ».

C'est effectivement dans le cadre de la réforme initiée par Doumergue que le secrétaire général de la Présidence du Conseil va être définitivement créé. Malgré ses ambitions très fortes, la réforme ne sera pas menée à son terme pour diverses raisons. Les causes de cet échec ont été largement développées dans l'ouvrage de Jean Gicquel et de Lucien Sfez : menée à contretemps¹⁷⁹, d'une manière rigide et autoritaire¹⁸⁰, la réforme constitutionnelle tant souhaitée ne fut finalement pas conduite à terme.

¹⁷⁸ GICQUEL (J.), Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934, in GICQUEL (J.), SFEZ (L.), *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, op. cit., p. 2.

¹⁷⁹ « *Les cinq premiers mois lui ont offert des occasions d'agir comme aucun gouvernement n'en trouvera avant longtemps. La réforme de la Constitution eût passé, comme une lettre à la poste, entre février et juin* », Georges Suarez, cité par Benoît Yvert in *Premiers ministres et présidents du Conseil depuis 1815*, op. cit., p. 458.

¹⁸⁰ GICQUEL (J.), Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934, op. cit., pp. 112-113 : « *Accumulant faute sur faute, il contribue à sa propre perte. La propension autoritaire que la gauche lui prête correspond dans une assez large mesure, à la réalité des choses* ».

Dans le projet développé, il y avait entre autres éléments, l'ancrage de la Présidence du Conseil, l'organisation de services permanents auprès de la Présidence du Conseil. Ce sera d'ailleurs le seul élément effectivement mis en place, grâce à l'habileté du Président du Conseil suivant, Flandin, et malgré l'opposition virulente et illogique de Léon Blum, davantage dirigée il est vrai contre les personnes de Doumergue et de Tardieu que contre leurs idées en l'objet.

En effet, Doumergue a intégré dans cette réforme les réflexions doctrinales et notamment celles d'André Tardieu dont il était proche et qui fut un des ministres sans portefeuille de son gouvernement.

Doumergue précise le rôle du secrétariat à la présidence du conseil : « *Dans mon projet, la Présidence du Conseil doit être dotée de services et d'un personnel sélectionné permanent et, surtout, peu nombreux, détaché des grandes administrations publiques. Grâce à ses services, le Président du Conseil pourra suivre attentivement l'activité de chaque département ministériel et veiller à ce que l'un ne gêne pas l'autre et qu'initiatives, travaux et efforts soient coordonnés en vue du bien général. À la Présidence du Conseil, en outre des services de la statistique générale et du Conseil supérieur de la défense nationale sera rattaché le Conseil national économique réorganisé* »¹⁸¹.

Le projet proposé par Doumergue n'est pas original : que ce soit dans la composition de l'organisme, doté d'un « *personnel détaché des administrations* », « *permanent* », « *peu nombreux* » ou dans les fonctions qui lui sont assignées : suivre le travail des départements ministériels et coordonner le travail gouvernemental, le projet est en tous points semblable à celui de Léon Blum exposé dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale* ou aux projets d'André Tardieu¹⁸².

Dans l'ouvrage précité, Jean Gicquel et Lucien Sfez décrivent les travaux des commissions parlementaires ; la proposition de loi d'Émile Borel que cite Jean Gicquel est intéressante moins en ce qu'elle vise à « *instituer un Secrétariat général de la présidence du Conseil chargé notamment de la liaison avec les différents*

¹⁸¹ BONNARD (R.), *La Présidence du Conseil*, op. cit. p. 75.

¹⁸² Pourtant, Léon Blum s'est vivement opposé au projet Doumergue comme le rapporte Jean Gicquel in GICQUEL (J.), SFEZ (L.), *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, op. cit., p. 104.

départements ministériels et de la tenue des archives de la présidence du Conseil »¹⁸³ que parce qu'Émile Borel, avant d'être député, fut secrétaire général administratif de Painlevé, en 1917.

123. C'est toutefois le successeur de Doumergue, Flandin, qui a mené à son terme en 1934 un point clef de la réforme : la mise en place de services permanents auprès de la présidence du Conseil.

L'organisation créée par Flandin, quoique modeste, est une rupture à beaucoup d'égards. Elle consacre par la loi¹⁸⁴ de finances le Secrétariat général de la présidence du Conseil. L'article 23 de la loi de finances du 24 décembre 1934 pour l'année 1935 dispose en effet que « *le ministre chargé de la présidence du Conseil a sous sa direction : les services administratifs de la présidence du conseil ; (...)* »¹⁸⁵. Un certain nombre d'organismes sont rattachés à la Présidence du Conseil, comme la direction générale des services de l'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.

L'organisation des services administratifs de la présidence du Conseil est prévue par le décret du 31 janvier 1935¹⁸⁶.

124. Quinze chargés de mission, dirigé par l'un d'eux qui prend le titre de secrétaire général, ainsi qu'une organisation bureaucratique permanente, composée de secrétaires, d'un chef de bureau et d'un sous-chef assure le fonctionnement de la structure.

L'installation à l'hôtel Matignon de la présidence du Conseil, à partir de cette époque est plus qu'une mesure de simple administration ou de confort. Roger Bonnard le souligne bien dans son article consacré à la présidence du Conseil¹⁸⁷. Cette installation à Matignon montre que la présidence du Conseil n'est plus une fonction assurée en plus de fonctions ministérielles, mais devient une fonction identifiable et indépendante.

¹⁸³ GICQUEL (J.), *op. cit.* p 48.

¹⁸⁴ Roger Bonnard rappelle en effet que la loi du 20 juin 1920 prévoit que c'est par la loi que les départements ministériels sont créés ou modifiés.

¹⁸⁵ Le Secrétariat général du Gouvernement a été formellement institué par l'article 23 de la loi de finances pour 1935 du 24 décembre 1934, JO RF, Lois et décrets, 25 déc. 1934, p. 12612, *cf.* Annexe n° 10.

¹⁸⁶ JO RF, Lois et décrets, 2 fév. 1935, pp. 1330-1331, *cf.* Annexe n° 11.

¹⁸⁷ BONNARD (R.), La Présidence du Conseil, *RDP*, pp. 74-89.

Elle permet aussi d'installer des services véritables, qui sans cela auraient été intégrés dans la fonction ministérielle assurée par le Président du Conseil. Tant que c'est le cas, les services de la présidence du Conseil ne peuvent pas exister en dehors du ministère de rattachement conjoncturel : le ministère des finances le plus souvent. Autrement dit, pour pouvoir assurer une fonction de coordination sans être « soupçonné » de vouloir faire le jeu du ministère cumulé par le Président du Conseil, disposer d'une structure propre, d'une adresse distincte d'un banal département ministériel était une étape préalable indispensable.

Si l'étape est importante, le Secrétariat général du Gouvernement reste encore un organe modeste, qui s'impose assez difficilement dans sa mission de coordination du travail gouvernemental.

§ 3. Une structure modeste, peinant à s'imposer dans sa fonction maîtresse de coordination du travail gouvernemental

125. Dans l'article publié en 1935, immédiatement après l'installation par Flandin du Secrétariat général de la présidence du conseil mais avant l'expérience de Léon Blum qui va véritablement enraciner le secrétaire général du Gouvernement, Roger Bonnards'interroge sur la viabilité de cette structure : « *Il [le ministère Flandin] a bien doté la présidence du Conseil d'une certaine organisation. Mais il est à craindre que cette organisation soit éphémère comme l'ont été celles qui ont été établies antérieurement* »¹⁸⁸.

126. L'arrivée de Léon Blum à la présidence du Conseil permet d'installer définitivement le Secrétariat général de la présidence du Conseil.

D'entrée de jeu, Léon Blum entend bien en effet mettre en pratique les recommandations qu'il a formulées dès 1918 et qu'il a réitérées en 1936.

¹⁸⁸ BONNARD (R.), La Présidence du Conseil, *op. cit.* p. 75.

Dans les *Lettres sur la réforme gouvernementale*, Léon Blum avait défini avec précision ce qu'il appelait le *bureau des affaires générales* : « *Le bureau devra réunir l'ensemble des services statistiques, dispersés aujourd'hui dans une foule de ministères, alors que les chiffres n'instruisent que par la confrontation et l'interprétation ; il devra grouper les services d'études juridiques et de législation comparée. (...) l'essentiel sera que le bureau compte à sa tête un certain nombre d'hommes que l'étendue de leur intelligence et de leur culture rende capables de mettre promptement au point toutes les affaires, fût-ce les plus spéciales, de les pénétrer avec une véritable impartialité, de les rapporter à la totalité des données qu'ils possèdent, de prévoir, dans la mesure du possible, leurs échanges et leurs répercussions, de les élever en un mot à ce degré de généralité où apparaîtra leur relation avec l'ensemble d'une politique. Quant au chef de bureau, collaborateur intime et constant du président, il devra assurer le secrétariat de la présidence du Conseil des ministres. (...) Toute mesure qui peut engager à un degré quelconque la politique générale, et par conséquent toute mesure qui excède l'expédition des mesures courantes de chaque ministère doit pareillement être soumise au Président du Conseil et décidée d'accord avec lui. L'exécution doit en être suivie et contrôlée par lui. C'est au bureau des affaires générales à préparer cet accord et à pratiquer cette surveillance* »¹⁸⁹.

127. Dans la conception que se fait Léon Blum du secrétaire général du Gouvernement, il y a donc une étroite liaison entre le politique et l'administratif : la fonction de chef de ce bureau est à la fois administrative et politique. Celui qu'il choisit pour ce poste, Jules Moch, est un fidèle compagnon de route ; un cadet, pas un subordonné qu'on voue à des tâches d'exécution.

Le témoignage de Jules Moch, premier secrétaire général du Gouvernement à l'estimation de Marceau Long¹⁹⁰, est particulièrement intéressant : « *connaissant les idées de Léon Blum sur l'action gouvernementale, je mesure l'immense intérêt de ce poste, qui, avec ses vues d'ensemble et sa tâche de coordination me semble bien plus*

¹⁸⁹ BLUM (L.), *op. cit.*, pp. 61 et suiv.

¹⁹⁰ Entretien du 24 avril 2010.

passionnant que le ministère technique - Travaux publics ou P.T.T. - que Léon Blum m'aurait sans doute offert en cas de réélection »¹⁹¹.

Jules Moch insiste également sur la proximité intellectuelle, politique surtout, du secrétaire général du Gouvernement et du Président du Conseil. Le secrétaire général du Gouvernement est bien ce « *collaborateur intime et constant* » du Président du Conseil qui peut agir au nom du Président du Conseil ; la conception est très proche de celle de sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, telle qu'elle avait été mise en place par Clemenceau en 1917.

128. Néanmoins, à la différence de ces précédentes expériences, et en particulier du projet de Clemenceau, les attributions du bureau préconisé par Léon Blum sont beaucoup plus précises et nettement orientées vers la coordination du travail gouvernemental ; sous Clemenceau, l'institution avait plutôt pour objet de décharger le Président du Conseil de la gestion des tâches quotidiennes. De fait, dans les années vingt, le Sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil n'avait pas d'autres fonctions, comme le précise Georges Bonnet¹⁹².

Dans la conception de Léon Blum, le secrétaire général est assisté d'un service permanent pour appuyer son action. Jules Moch explique comment l'équipe a été constituée, avec le souci de s'entourer d'un personnel très motivé et pour la sélection duquel le Président du Conseil l'a laissé entièrement libre¹⁹³.

Néanmoins, Léon Blum n'a pas mené la logique de la construction qu'il avait théorisée jusqu'à faire du secrétaire général de la présidence du Conseil un personnage plus administratif que politique, gérant l'État entre deux gouvernements.

Finalement, c'est une solution intermédiaire, entre une fonction politique et une structure administrative politiquement neutre qui fut choisie par lui.

129. Après Jules Moch, qui perd ses fonctions avec la chute du Gouvernement Blum, d'autres secrétaires généraux en sont chargés et une certaine permanence s'instaure : Chataigneau par exemple assure ces fonctions sous trois ministères : Chautemps, Blum et Daladier, chacun de ces Gouvernements n'ayant duré que

¹⁹¹ MOCH (J.), *Une si longue vie*, Paris : Robert Laffont, 1976, 653 p., p. 113.

¹⁹² BONNET (G.), *Vingt ans de vie politique 1918-1938, de Clemenceau à Daladier*, Fayard, 1969, 279 p., p. 66. Cf. *supra*, n° 102.

quelques mois. Son successeur, Marcel Oudinot, assume ces fonctions à compter d'août 1939 jusqu'à son remplacement le 23 février 1941 par l'amiral Fernet.

Toutefois, on peut observer que même si le titulaire de la fonction reste encore politisé, quoique les profils de Chataigneau et d'Oudinot le soient beaucoup moins, les fonctionnaires des services sont relativement permanents. Surtout, les titulaires de la fonction ont un profil assez semblable, même avant la réforme initiée par Doumergue : ce sont de hauts fonctionnaires, ingénieur des Mines, le plus souvent conseillers d'État, inspecteurs des finances ou diplomates.

¹⁹³ MOCH (J.), *op. cit.*, p. 114 : « *Blum ne fait aucune objection à mes choix : responsable à ses yeux, je suis seul maître des désignations* ».

CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE

130. La création d'un Secrétariat général du Gouvernement en France s'est difficilement imposée, à cause de l'hostilité des parlementaires qui jugeaient dangereux le renforcement de la présidence du Conseil, voyant à juste titre dans le Secrétariat général du Gouvernement un instrument à l'efficacité potentielle très grande.

La mise en place de ce qui deviendra le Secrétariat général du Gouvernement est donc lente et progressive. Présente dès le Comité de salut public, la structure s'implante définitivement à partir 1917, non sans éclipses et non sans subir de profondes modifications dans son fonctionnement ou dans sa nature ; sans jamais de référence aux expériences passées, en raison peut-être de la crainte qu'aurait suscitée la mise en place d'une structure organisée et théorisée sous le Directoire et sous l'Empire.

131. Cette structure oscille entre un modèle politique : du ministre d'État du Premier et du second Empire aux sous-secrétaires d'État à la présidence du Conseil de la III^{ème} République, et un modèle administratif, Secrétariat général du Directoire et éphémère secrétaire général administratif à la présidence du Conseil sous la III^{ème} République.

Dans l'entre-deux guerre, le modèle peine à s'imposer et disparaît même en 1926, sous Aristide Briand. Pourtant, une abondante doctrine en traite : aussi bien des technocrates comme Henri Chardon que des professeurs de droit ou de sciences politiques, ou encore des hauts fonctionnaires, appelés ultérieurement à mettre en pratique les idées qu'ils auront développées, tel Léon Blum.

132. Lentement, s'impose l'idée que la structure de coordination doit être neutre. Une fois les services administratifs créés, le titulaire de la fonction devient de moins en moins politique et en tout état de cause, même lorsque la fonction est politisée, les titulaires en sont des hauts fonctionnaires, notamment du Conseil d'État : l'idée qu'il est nécessaire de disposer d'une expertise technique s'est en effet imposée. Jules Moch est l'archétype de cette synthèse et c'est ce modèle qui semble devoir s'implanter.

Mais la coexistence de deux gouvernements, à Vichy et à Londres, aura une influence déterminante sur le fonctionnement et sur la nature du secrétaire général du Gouvernement. Celui-ci aurait pu rester un organe politique, par sa tête, et administratif, dans son organisation, condamné à une certaine inefficacité, de par l'alternance de son chef.

Le choix des successeurs de Jules Moch a bien paru devoir initier une évolution vers un positionnement administratif, mais l'évolution aurait été très longue ; ici encore, la guerre, accélère l'évolution de l'institution.

L'évolution de l'institution pendant la guerre confirme son positionnement politiquement neutre.

CHAPITRE 2.

LA CONFIRMATION DU POSITIONNEMENT NEUTRE DU SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT SOUS LA IV^{ÈME} RÉPUBLIQUE

133. L'instabilité politique de la IV^{ème} République aurait pu entraîner la disparition du Secrétariat général du Gouvernement avec l'affaiblissement de la présidence du Conseil. Au contraire, le Secrétariat général du Gouvernement a montré qu'il était indispensable pour assurer la continuité de l'État, de manière neutre, sans empiéter sur les prérogatives du politique.

134. Après-guerre, le choix a été fait de synthétiser les expériences du Gouvernement provisoire et du régime de Vichy en faisant du Secrétariat général du Gouvernement un organe administratif (section 1^{ère}). Les difficultés politiques et institutionnelles liées aux institutions défailtantes de la IV^{ème} République ont accentué le caractère administratif de la structure et son fonctionnement très efficace a crédibilisé et définitivement ancré le Secrétariat général du Gouvernement dans les institutions (section 2).

Section 1. Le bon choix d'une structure administrative, synthèse des expériences et des réflexions menées pendant la Seconde Guerre mondiale

135. Pendant la guerre de 1939-1945, le secrétaire général du Gouvernement perdure sous le régime de Vichy et son double est assez rapidement mis en place par le général de Gaulle (§ 1^{er}). Après-guerre, les deux modèles fusionnent (§ 2).

§ 1. La coexistence de deux structures de coordination pendant la Seconde guerre mondiale

136. Le général de Gaulle fait le choix d'une structure politique, qu'il attribue à un homme de confiance, Louis Joxe, mais le système évolue progressivement vers un organisme administratif et neutre (A). En sens inverse, à Vichy, le Secrétariat général du Gouvernement perd progressivement son rôle administratif pour devenir un organe politique (B).

A. Une structure politique classique auprès du Gouvernement provisoire de la République Française, à Londres puis à Alger

137. La véritable naissance du Secrétariat général du Gouvernement sous sa forme contemporaine remonte aux structures créées pendant la Seconde guerre mondiale, par le Gouvernement provisoire de Londres et par le Gouvernement de Vichy.

André Bertrand¹⁹⁴ date de 1940 la mise en place du Secrétariat général du Gouvernement dans sa forme actuelle. Il retrace la chronologie qui a abouti à la mise en place d'un Secrétariat général du Gouvernement, en notant que « *dès 1940, à Londres, le général de Gaulle crée un Secrétariat général à la coordination placé sous l'autorité directe d'un Commissaire, pour régler les questions communes à l'ensemble des services civils. Ce Secrétariat Général se transforme en Secrétariat Général à la Présidence, à compétence générale civile et militaire, à Alger, le 3 juin 1943, date de la création du Comité français de libération nationale (CFLN), puis en Secrétariat général du Gouvernement provisoire le 3 juin 1944, enfin en Secrétariat général du Gouvernement, dès l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946* »¹⁹⁵.

Pour Roy C. Macridis, la création d'une véritable structure de coordination remonte à 1943, lors de la mise en place du CFLN à Alger : « *Une de ces plus importantes réformes est le développement d'un « Secrétariat général du Gouvernement » qui fut pour la première fois créé par le Gouvernement provisoire d'Alger du général de Gaulle et qui fut ensuite pérennisé* »¹⁹⁶.

Dans ses mémoires¹⁹⁷, Louis Joxe a précisé les mécanismes mis en place pour instaurer une indispensable coordination des travaux du CFLN.

138. Le caractère très particulier de ce Gouvernement en exil justifie certaines précautions d'analyse. Aucun parlement n'existe, mais les ordonnances prises sont contresignées par les membres du comité, sous leur responsabilité collective¹⁹⁸, ce qui ici encore rendait nécessaire de mettre en place une coordination et de symboliser l'unité politique et la démocratie par un organe collégial. Le principe posé était que ces textes avaient force de loi mais qu'ils seraient « obligatoirement » et « dès que possible » ratifiés par la représentation nationale¹⁹⁹. Pour les ordonnances à valeur législative, l'ensemble des membres du comité devaient contresigner le texte : « *Les textes adoptés étaient d'abord soumis aux commissaires compétents pour contreseing. Pour ceux qui avaient valeur législative, tous les contreseings étaient*

¹⁹⁴ BERTRAND (A.), *op. cit.*, p. 16.

¹⁹⁵ BERTRAND (A.), *op. cit.*, p. 18.

¹⁹⁶ MACRIDIS (R. C.), *The Cabinet secretariat in France, op. cit.*, p. 589. « *One of the most significant reforms of this kind is the organisation, the developpment of the General Secretariat of the Government, » which was first established by General de Gaulle's provisionnal Government in Algiers and has been retained ever since* ».

¹⁹⁷ JOXE (L.), *Victoire sur la nuit 1940-1946*, Flammarion, 1981.

¹⁹⁸ *Op. cit.*, p. 90.

¹⁹⁹ *Eod. loc.*

exigés »²⁰⁰. Louis Joxe, mais aussi Edgar Faure soulignent ainsi cette nécessité de recueillir les contreseings de chacun des membres du comité, avant que le texte ne soit présenté aux deux généraux²⁰¹.

C'est donc la complexité et le nombre d'intervenants politiques qui rend nécessaire la mise en place d'un organisme de coordination²⁰².

139. La structure même du Gouvernement provisoire est particulière et compliquée par le fait qu'il existe deux chefs, le général de Gaulle et le général Giraud, dont la concurrence inspirera d'ailleurs certaines méthodes du Secrétariat général du Gouvernement.

140. En premier lieu, cette concurrence a eu un effet décisif sur le positionnement du secrétaire général du Gouvernement. En effet, si Louis Joxe est totalement dévoué au général de Gaulle, il a parfaitement compris qu'il doit avoir un rôle administratif, neutre, à l'égard de l'instance « gouvernementale ». Ce positionnement est nécessaire pour faire fonctionner l'ensemble et Louis Joxe saisit immédiatement qu'il lui faut afficher une certaine neutralité.

Ainsi, selon des formules qui présagent celles de Marceau Long lorsqu'il a dû faire face à l'hostilité entre le Président de la République et le Premier ministre ou celles de Renaud Denoix de Saint Marc en période de cohabitation, Louis Joxe veille à conserver une apparence de stricte neutralité, d'indépendance en fait : *« Dès les premiers instants du comité de Libération nationale, certains grincements se firent sentir. Je me devais, quant à moi, de me montrer loyal envers l'équipe « gouvernementale » toute entière et envers chacun de ses membres en particulier »*²⁰³.

141. La nécessité de coordonner l'action du comité et la production des textes est ensuite plus classiquement ce qui conduit à créer un tel organe.

Edgar Faure est chargé des fonctions de directeur législatif, et à ce titre veille à la cohérence juridique et formelle des ordonnances qui lui sont soumises par les

²⁰⁰ FAURE, (E.), *Mémoires, t.1, Avoir toujours raison, c'est un grand tort*, Plon, 1982, p. 127.

²⁰¹ Louis Joxe comme Edgar Faure soulignent la susceptibilité de chacun des deux généraux, dans l'ordre des signatures, obligeant Louis Joxe à tenir une comptabilité des textes signés en premier par l'un ou l'autre, Edgar Faure préparant systématiquement deux versions de ces textes.

²⁰² Cette observation a été faite notamment par André Bertrand, dans son étude préc. de 1954 consacrée au travail gouvernemental.

commissaires. D'ailleurs, il n'hésite pas à réécrire parfois complètement les projets qui lui sont soumis, avec l'aide de Paul Coste-Fleuret, et réussit parfois même à en empêcher la signature, quand il estime que le texte est inopportun. Rapidement, la structure qui se met en place ressemble assez fortement à ce que sera le Secrétariat général du Gouvernement.

De plus, Edgar Faure crée peu à peu une cellule pour suivre l'application des textes adoptés et pour préparer ceux qu'on prendra.

142. Le positionnement neutre, ou apparemment neutre, est probablement l'élément fondamental qu'a apporté Louis Joxe à la fonction, car elle a naturellement directement influencé le positionnement d'André Ségalat son successeur en tant que secrétaire général du Gouvernement, du 15 septembre 1946 au 23 janvier 1958.

La formule d'avant-guerre, initialement adoptée, celle d'un responsable politiquement marqué et de services neutres, subit donc une inflexion majeure : le responsable prend un positionnement neutre, objectif.

B. Une structure principalement administrative à Vichy

143. Alors qu'à Vichy, le Secrétariat général du Gouvernement est au départ un organe administratif hérité de la III^{ème} République, la fonction se politise progressivement (1). Toutefois, l'importance attribuée par Vichy aux processus administratifs donne une place prééminente au secrétaire général du Gouvernement qui acquiert un rôle essentiel de coordination du travail gouvernemental et de conseil (2). L'approche rationalisée de la fonction administrative servira de logique d'action après-guerre (3).

²⁰³ *Op. cit.*, pp. 130-131.

1. La politisation relative de la fonction de secrétaire général du Gouvernement sous Vichy

144. Sous le régime de Vichy, l'évolution du système de coordination suit un cheminement relativement différent de celui des institutions de la France libre : initialement peu marqué politiquement, le secrétaire général du Gouvernement est progressivement politisé, jusqu'à être remplacé au changement de chef du Gouvernement.

André Siegfried différencie deux périodes principales du régime de Vichy ; celle qui commence le 13 décembre 1940, avec l'éviction de Laval, et s'achève le 18 avril 1942 avec le retour de Laval²⁰⁴, et celle qui commence à cette date et finit avec le régime lui-même.

145. Les conditions de nomination du vice-amiral Fernet montrent que d'abord, il n'existe aucun lien *intuitu personae* entre le Chef du gouvernement et son secrétaire général : « *Lors de la constitution du Cabinet du 12 juillet 1940 et de la désignation des secrétaires généraux, au moment de choisir celui de la présidence du Conseil, mon nom fut prononcé par M. Alibert, garde des sceaux. Il m'avait souvent rencontré, ayant été au Conseil d'État le collègue de mon frère André (...). Plusieurs ministres me connaissaient. Ils firent adopter mon nom par le Chef de l'État* »²⁰⁵. Henri du Moulin de Labarthète raconte ainsi ce choix, après avoir décliné l'offre qui lui avait été faite d'occuper ce poste : « *Alibert y pousse l'un de ses amis, l'amiral Fernet, (...) un sens précis de l'organisation, de l'autorité, du mordant, une dextérité de vocabulaire, qui nous laisse proprement pantois* »²⁰⁶.

Alors que le directeur de cabinet, justement Henri du Moulin de Labarthète, assume des fonctions de plus en plus larges et de plus en plus politiques le secrétaire général de la présidence du Conseil assume des fonctions qui semblent être au carrefour de celles de l'actuel secrétaire général de la présidence de la République,

²⁰⁴ SIEGFRIED (A.), *De la III^{ème} à la IV^{ème} République*, op. cit., p. 86.

²⁰⁵ FERNET (Vice-amiral), *Aux côtés du Maréchal Pétain (1940-1944)*, Plon, 1953, p. 1.

²⁰⁶ DU MOULIN DE LA BARTHÈTE (H.), *Le Temps des illusions – Souvenirs (juillet 1940-avril 1942)*, Genève, Les Ed. du cheval ailé, 1946.

donc des fonctions de nature politique, et de celles de l'actuel secrétaire général du Gouvernement, sachant que l'aspect administratif de ces missions se développe : contrôle du *Journal officiel*, coordination du travail gouvernemental, suivi des décisions prises... .

De fait, l'amiral Fernet définit son poste de la manière suivante : « *Il s'agissait en fait d'établir une méthode de travail répondant aux habitudes d'ordre et de labeur équilibré que le Maréchal avait acquises durant l'exercice de ses hauts commandements. L'activité gouvernementale devait être ordonnée, de manière que les décisions finales fussent soumises à son arbitrage, en allégeant le plus possible son étude préalable des questions. C'est à quoi devait répondre un secrétariat de la présidence du Conseil, suffisamment étoffé pour assurer la coordination des activités personnelles des ministres* »²⁰⁷.

Le successeur de l'amiral Fernet, Jacques Guérard, est quant à lui beaucoup plus politisé et très lié à la personne de Laval. Dans ses mémoires, Jacques Guérard ne fait d'ailleurs quasiment aucune référence à ses fonctions de secrétaire général²⁰⁸, comme si celles-ci étaient secondaires.

Il est intéressant de voir qu'André Siegfried mentionne les secrétaires généraux du Gouvernement d'une manière très différente : Fernet, secrétaire général du Gouvernement pendant la première partie du régime est qualifié de « *collaborateur intime*²⁰⁹, *dévoué à [la] personne du Maréchal Pétain* »²¹⁰, Jacques Guérard étant qualifié quant à lui de « *collaborateur sans vergogne* »²¹¹ de Pierre Laval.

²⁰⁷ *Op. cit.*, p. 8.

²⁰⁸ GUÉRARD (J.), *criminel de paix*, Paris, Nouvelles éd. Latines, 1953, 158 p.

²⁰⁹ On peut noter que le terme de « collaborateur intime » utilisé par André Siegfried est celui que Fernet lui-même mais aussi Jules Moch utilisent pour définir leur fonction.

²¹⁰ SIEGFRIED (A.), *op. cit.*, p. 91.

²¹¹ *Eod. loc.*

2. L'expérimentation de la continuité d'une structure administrative à l'organisation rationalisée

146. L'administration technocratique du régime de Vichy est bien connue et a été analysée en profondeur par de nombreux auteurs. Comme le souligne André Siegfried, pour les hauts fonctionnaires et les techniciens, « *l'occasion leur paraît tentante d'une réforme totale de l'État, soustrait à l'incompétence parlementaire, remis enfin dans les mains des spécialistes* »²¹².

Le régime de Vichy se caractérise par une approche très rationnelle des processus administratifs en général et du travail gouvernemental en particulier.

Cette approche rationnelle, technique de l'organisation de l'État, disqualifiée par son caractère anti-démocratique, va toutefois trouver une traduction particulièrement intéressante en ce qui concerne l'organisation des services de l'État, et notamment, l'organisation de la coordination de l'action gouvernementale qui nécessite une approche objective, apolitique, pour être efficace.

147. On notera simplement ici, que la première nouveauté consiste à avoir rationalisé le fonctionnement du Secrétariat général du Gouvernement en permettant à son titulaire d'assister au Conseil des ministres. En outre, est créé un mécanisme de coordination articulé avec les secrétaires généraux des ministères et avec les préfets régionaux, intéressante innovation de Vichy²¹³.

148. Ainsi, les deux organismes de coordination du travail gouvernemental convergent : de politique, l'organe placé auprès du Gouvernement provisoire se fait neutre et apolitique tandis que l'organe administratif de Vichy a une tendance relative à se politiser, tout en maintenant des méthodes de travail rationnelles. Après-guerre, le choix de fondre les deux organes en un seul synthétise le positionnement neutre et apolitique et les méthodes de travail sévères et efficaces.

²¹² *Op. cit.*, p. 91.

²¹³ Loi du 19 avril 1941, JO 22 avril 1941, p. 1722. Cf. Annexe n°12.

§ 2. La fusion réussie des deux modèles en 1947

149. Les apports de l'organisation mise en place par le général de Gaulle sont conservés (A) et le positionnement de la structure est précisé : ce sera un organe administratif neutre (B).

A. La conservation des apports et de l'organisation mise en place par le Gouvernement provisoire

150. En premier lieu, il faut relever pour les deux régimes une évolution technique de l'organisme de coordination du travail gouvernemental.

L'évolution vers une structure politiquement neutre, ou se positionnant de manière objective a des raisons assez voisines : dans les deux cas, l'organe de coordination évolue dans un contexte politique compliqué, caractérisé par de fortes oppositions politiques ; sans ce positionnement neutre, objectif, son action est impossible.

En outre, le rôle du Service législatif, créé dès 1943 par le Comité français de Libération nationale (CFLN) a été renforcé en 1944 et en 1949. Le directeur de ce service est le plus proche collaborateur du secrétaire général du Gouvernement ; il a le rang de directeur d'administration centrale. Le directeur joue un rôle essentiel dans l'organisation du programme législatif du Gouvernement sous la IV^{ème} République.

Au regard de la maîtrise de l'ordre du jour par les assemblées sous la IV^{ème} République, le travail d'influence réalisé par ce service est essentiel pour permettre au Gouvernement de pouvoir concrétiser ses engagements politiques par des textes.

Lors de la création du CFLN à Alger, en 1943, le général de Gaulle institue un comité juridique, chargé d'examiner les projets d'ordonnances dont il confie la responsabilité à Edgar Faure. Les attributions de ce Comité sont transférées au Conseil d'État par une ordonnance du 31 juillet 1945²¹⁴, qui a donc depuis lors cette fonction d'examen préalable des textes, comme à l'époque napoléonienne.

C'est le Secrétariat général du Gouvernement qui est destinataire de l'avis du Conseil d'État, et qui le diffuse aux membres du Gouvernement.

Outre les méthodes, le choix d'un positionnement neutre du Secrétariat général du Gouvernement est acté car la preuve est faite que c'est un facteur de réussite du système.

B. Le bon choix d'une structure de coordination neutre et administrative à compter de 1947

151. Louis Joxe exerce les fonctions de secrétaire général du Gouvernement sous le Gouvernement provisoire de la République française. Il restera en place quelques mois après la démission du général de Gaulle en janvier 1946 ; comme Louis Joxe l'explique très clairement dans ses mémoires, il le fait pour assurer la continuité de l'État : « *le principe de continuité sera respecté, je resterai à mon poste pendant quelques mois* »²¹⁵.

C'est le dernier secrétaire général du Gouvernement marqué politiquement, si l'on excepte Jacques Fournier, mais le rôle qu'a joué Louis Joxe en tant que secrétaire général du Gouvernement du Gouvernement provisoire a bien été

²¹⁴ Ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'État.

²¹⁵ *Op. cit.*, p. 280.

apolitique, malgré sa proximité avec le général de Gaulle. Dans l'exercice de ses fonctions, il a veillé en effet à conserver une neutralité stricte, tout comme le fera Jacques Fournier d'ailleurs lorsqu'il les exercera.

Le remplaçant de Louis Joxe, André Ségalat, est un haut-fonctionnaire issu du Conseil d'État, comme Louis Joxe, mais il n'est pas marqué politiquement.

152. La structure mise en place à la Libération synthétise les apports des deux secrétaires généraux du Gouvernement qui ont coexisté pendant la guerre, de manière très heureuse, car elle a permis la création de la structure actuelle, équilibrée et efficace.

La structure actuelle doit donc aux structures qui l'ont précédées pendant la guerre, beaucoup plus qu'à celles de la III^{ème} République.

Sous la IV^{ème} République, le Secrétariat général du Gouvernement sera définitivement enraciné, non seulement en raison de la prise de conscience de la nécessité d'organiser rationnellement le travail gouvernemental, mais aussi en raison de l'instabilité politique chronique, le Secrétariat général du Gouvernement en devenant alors un palliatif efficace et discret.

Section 2. L'enracinement définitif du Secrétariat général du Gouvernement sous la IV^{ème} République

153. Sous la IV^{ème} République, le Secrétariat général du Gouvernement pallie efficacement l'instabilité du régime politique (§ 1^{er}) et participe à la continuité de l'État (§ 2).

§ 1^{er} . La compensation par le secrétaire général du Gouvernement de l'instabilité politique du régime

154. La création au plus haut niveau de l'État d'une structure administrative permanente est particulièrement bienvenue, d'autant plus, dans le contexte d'instabilité politique de la IV^{ème} République (A). Son action compense l'instabilité ministérielle paralysante du régime (B) : la continuité administrative étant de fait assurée par le Secrétariat général du Gouvernement (C).

A. La création bienvenue d'une structure administrative permanente

155. André Siegfried constate que « *dans la structure administrative de l'exécutif, on tend au renforcement organique des institutions. Le conseil des ministres est doté d'un secrétariat, d'un procès-verbal contenant trace écrite de ses décisions, rupture significative d'une tradition séculaire. La présidence du Conseil devient un département ministériel, presque en dehors de la personne du Président du Conseil lui-même* »²¹⁶.

²¹⁶ SIEGFRIED (A.), *op. cit.* p. 243.

L'analyse est particulièrement fine et intéressante. André Siegfried souligne ainsi que pour la première fois sous la IV^{ème} République, les procédures sont systématisées. L'observation selon laquelle il existe un département de la présidence du Conseil « *presqu'en dehors de la personne du Président du Conseil lui-même* » dit bien qu'il n'a pas échappé à André Siegfried que le Secrétariat général du Gouvernement avait acquis une véritable nature administrative, distincte de celle des cabinets ministériels, présentés au contraire comme des « *forces dissolvantes* » allant à rebours des améliorations apportées par le renforcement des structures administratives, y compris au sein des administrations centrales.

156. C'est un règlement intérieur, en date du 3 février 1947, qui fixe pour la première fois et pour aujourd'hui encore, les modalités de l'organisation du travail gouvernemental²¹⁷. Gérard Conac souligne bien la « *nature juridique incertaine de ce texte (...) [qui] n'a jamais été publié au Journal officiel mais a simplement fait l'objet d'une note de la Documentation française (Notes documentaires et Études n° 605, série française, CXXXI, 26 février 1947)* ».

L'analyse de ce document apporte des éclairages sur la fonction du Secrétariat général du Gouvernement, mais il n'est pas très important, selon Renaud Denoix de Saint Marc²¹⁸.

Cette structure s'est révélée d'autant plus nécessaire que la IV^{ème} République fut confrontée à des défis très importants alors que l'instabilité politique du régime paralysait son fonctionnement.

²¹⁷ Cf. annexe n° 15.

²¹⁸ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement, in *Les règles et principes non écrits en droit public*, sous la direction de Pierre Avril et de Michel Verpeaux, LGDJ, Ed. Panthéon-Assas, Droit public, 2000, 256 p., pp. 221-234., p. 221.

B. Une instabilité ministérielle paralysante

157. André Bertrand relève que l'instabilité ministérielle affectant la IV^{ème} République a un effet direct sur l'efficacité de la coordination du travail gouvernemental : « *En France, les instruments techniques de ce travail gouvernemental efficace sont en place et leur rendement serait immensément accru, si seulement cohésion interne et durée pouvaient être conférées aux Gouvernements qui les ont à leur disposition...* »²¹⁹.

La faiblesse du politique a un effet ambivalent : elle conforte l'instance administrative stable qu'est le secrétaire général du Gouvernement, mais cette faiblesse a aussi un effet négatif sur le fonctionnement de l'instance.

En tout état de cause, sous la IV^{ème} République, bien que la prééminence du Président du Conseil au sein du Gouvernement ait été assurée, l'instabilité politique chronique a rendu impossible et réellement inutile, toute tentative de coordination.

Bernard Tricot en témoigne : « *Plusieurs fois, mes amis du Conseil [d'État] et moi nous avons constaté que le gouvernement n'avait même plus le temps, non seulement d'appliquer correctement les réformes annoncées dans ses débuts, mais simplement de signer les décrets qu'il avait fait élaborer. Même André Ségalat, le secrétaire général, n'y parvenait plus, lui dans le bureau duquel nous avons encore parfois l'impression de rencontrer l'État* »²²⁰.

C'est donc bien le Secrétariat général du Gouvernement, en lien, ponctuellement, avec la présidence de la République qui a assuré la continuité de l'État.

²¹⁹ BERTRAND (A.), *op. cit.*, p. 54.

²²⁰ TRICOT (B.), *Mémoires*, quai Voltaire, 1994, pp. 72-73.

**C. Une continuité administrative assurée par le
Secrétariat général du Gouvernement, à défaut d'une
coordination sans objet en raison de l'instabilité
ministérielle**

158. Le Secrétariat général du Gouvernement a moins assuré la coordination interministérielle qu'il n'a incarné la permanence de l'État (1). Cette stabilisation du régime s'est appuyée ponctuellement sur la présidence de la République, qui en dépit de pouvoirs limités a pu assurer une certaine stabilité du régime (2).

**1. La continuité administrative assurée par le
Secrétariat général du Gouvernement**

159. Dans son célèbre ouvrage, *Sur quelques maladies de l'État*, publié alors même que la IV^{ème} République vient de disparaître, René Massigli récuse l'analyse trop rapide selon laquelle les dysfonctionnements des institutions ne seront résolus que par une réforme constitutionnelle. Selon lui, les mauvaises pratiques et l'absence d'une structure à la disposition du Président du Conseil sont la cause principale des difficultés : « *On paraît ne pas s'aviser que le Président du Conseil dispose, dans l'état actuel des textes et par la force des habitudes, de pouvoirs si étendus que le vrai problème n'est pas de lui en donner de supplémentaires, mais bien plutôt de mettre au point les méthodes qui lui permettraient d'exercer – ou de faire exercer – dans les meilleures conditions ceux qu'il possède déjà* »²²¹.

Toutefois, sa critique ramassée du système ne mentionne pas les dispositifs techniques de coordination existants, même s'il souligne avec beaucoup de justesse que « (...) *la coordination, elle, est un art, (...) c'est dans ce domaine que devra s'affirmer l'autorité du Président du Conseil, et, comme il ne peut tout faire lui-même, l'action de ses collaborateurs (...), l'organisation des services de la présidence, la place qui doit être faite (...) à des cadres quasi permanents et à quelques hommes interprètes qualifiés de la pensée du chef du Gouvernement, mais*

*choisis dans des conditions spécifiques qui leur assurent l'audience, on pourrait dire le respect des fonctionnaires dont ils auront à arbitrer les désaccords »*²²².

Or, cette définition du personnel idéal ressemble justement à celle des fonctionnaires du Secrétariat général du Gouvernement et en premier lieu au secrétaire général du Gouvernement, André Ségalat.

Comme l'a constaté Herbert Luthy, cité par René Massigli, « *la continuité de la France est avant tout celle de l'administration elle-même* »²²³. Ce constat, est aussi celui d'André Siegfried, qui analyse avec profondeur la tendance applicable sous la IV^{ème} République, au « *renforcement des principales institutions administratives* »²²⁴.

160. Sous la IV^{ème} République, cette séparation entre politique et administration est confirmée et à l'instabilité ministérielle grandissante répond une stabilité exceptionnelle du secrétaire général du Gouvernement : André Ségalat assumant ces fonctions du 15 septembre 1946 au 23 janvier 1958.

Pendant cette période, André Ségalat est le secrétaire général du Gouvernement sous des gouvernements de toutes les tendances politiques, servant avec la même constance. La séparation s'accroît alors, et au témoignage de Vincent Auriol, le secrétaire général du Gouvernement est un conseiller impartial, du Président du Conseil en tant qu'institution : « *Ségalat, secrétaire général du Gouvernement, l'homme de confiance du Président du Conseil, celui qui sait tout et qui tient en mains tous les standards* »²²⁵.

Sans un minimum de stabilité, il ne saurait être question de coordonner quoi que ce soit, au niveau politique s'entend, puisque le Secrétariat général du Gouvernement assurait néanmoins une coordination administrative de l'ensemble. D'où la permanence d'André Ségalat, resté au poste de secrétaire général du Gouvernement pendant presque toute la durée de la IV^{ème} République.

²²¹ MASSIGLI (R.), *Sur quelques maladies de l'État*, Plon, coll. Tribune libre, 1958, pp. 3-4.

²²² *Op. cit.*, p.35.

²²³ LUTHY (H.), *À l'heure de son clocher, essai sur la France*, cité par R. MASSIGLI, *op. cit.*, p. 59.

²²⁴ *Op. cit.*, p. 242.

²²⁵ AURIOL (V.), *Journal du Septennat, année 1950*, sous la direction de Pierre Nora, Tallandier, 802 p.

En s'appuyant sur l'administration, le secrétaire général du Gouvernement a plutôt assuré une certaine continuité administrative, sans qu'on puisse vraiment parler d'une coordination du travail gouvernemental ; en effet, la seule coordination qui a existé a été de nature administrative, l'administration prenant le relais d'un pouvoir politique divisé contre lui-même et absent.

C'est ce qui explique pour une bonne part²²⁶, que malgré l'instabilité ministérielle, la IV^{ème} République ait pu relever les défis que furent la reconstruction, la guerre froide, la guerre d'Indochine, la crise de Suez avant que la guerre d'Algérie emporte finalement le régime.

2. La présidence de la République, facteur de stabilité au sein de la IV^{ème} République

161. « Dans l'exécutif, la IV^{ème} République possède un facteur d'instabilité, le cabinet, et un facteur de stabilité, l'Élysée »²²⁷.

Cette stabilité est principalement due à la présidence du Conseil des ministres, qui les met en prise avec l'actualité politique, leur permet ainsi d'intervenir : « loin d'être isolés ou tenus à l'écart, un Auriol, un Coty sont, plus que ne l'était un Casimir Perier, tenus au courant de la marche quotidienne des affaires »²²⁸.

Elle est due aussi justement à la conscience qu'a le Président de la République de son rôle, aussi bien Vincent Auriol que René Coty.

Dans son *Journal du Septennat*, Vincent Auriol définit ainsi le rôle du Président de la République : « Je n'ai, sur aucune question, aucun parti pris, je me fais moi-même une opinion et quand je me la suis faite, je défends ensuite mon point de vue en Conseil des ministres pour assurer la permanence de l'État et défendre les intérêts permanents de la Nation et en même temps, assurer autant que possible la continuité de notre politique extérieure et militaire »²²⁹.

²²⁶ Car certains chefs de Gouvernement déterminés, comme Pierre Mendès France, ont pu aussi mener une véritable politique.

²²⁷ SIEGFRIED (A.), *op. cit.*, p. 226.

²²⁸ *Op. cit.*, p. 229.

²²⁹ *Op. cit.*, p. 124.

Le compte-rendu qu'il fait de certains conseils des ministres éclaire son rôle : il essaie en effet de maintenir la cohésion du cabinet, en donnant des conseils, des directives aux ministres.

Comme le rapporte Jean Massot²³⁰, le Président de la République, René Coty, pourtant irresponsable, mettra en jeu sa responsabilité, discrètement soutenu par le secrétaire général du Gouvernement, afin de permettre l'investiture du général de Gaulle après la crise du 13 mai 1958²³¹.

162. Dès lors, la gestion quotidienne est assurée par un binôme assez étonnant : un Président de la République, politiquement irresponsable, qui tente de stabiliser le jeu politique et d'assurer une certaine continuité de la vie politique, en usant au besoin de sa magistrature d'influence, et le secrétaire général du Gouvernement, qui dépourvu de toute capacité d'action politique, assure la gestion administrative quotidienne.

Ce rôle de stabilisation et de continuité de l'État joué par le Secrétariat général du Gouvernement a trouvé son aboutissement lorsque le Secrétariat général du Gouvernement a assuré la transition entre la IV^{ème} et la V^{ème} République.

²³⁰ MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine, Essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987, pp. 63-64.

²³¹ René Coty adresse le 29 mai 1958 un message au Parlement annonçant qu'il démissionnera si le Gouvernement constitué par le général de Gaulle n'est pas investi.

§ 2. Un rôle de maintien de la continuité nationale lors de la transition entre la IV^{ème} République et la V^{ème} République

163. Le Secrétariat général du Gouvernement a joué un rôle essentiel de transition entre les deux régimes (A). Malgré les ruptures institutionnelles fortes entre les deux régimes, le secrétaire général du Gouvernement a perduré (B).

A. Un rôle essentiel de transition entre les deux régimes

164. La longévité du secrétaire général du Gouvernement est le gage d'une séparation complète du politique et de l'administratif, exceptionnelle à ce niveau de responsabilité.

Même à l'occasion du passage de la IV^{ème} République à la V^{ème} République, le secrétaire général du Gouvernement n'a pas changé ; Roger Belin assume les fonctions sous les deux Républiques, du 28 janvier 1958, jusqu'au 14 mars 1964, après André Ségalat qui a vu vingt et un gouvernements se succéder sous la IV^{ème} République.

Alors que le Secrétariat général du Gouvernement aurait pu être assimilé aux institutions de la IV^{ème} République, et disparaître avec elles, il joue au contraire un rôle essentiel de continuité, de transition entre les deux régimes politiques, de manière naturelle, comme au-dessus d'eux, à part.

Tout comme le Secrétariat général du Gouvernement avait assuré la continuité des institutions lors des crises ministérielles du régime, il assume naturellement la transition avec le régime suivant, en facilitant l'installation des nouvelles institutions, en aidant aussi le nouveau personnel politique qui n'est plus, pour une large part, celui de la IV^{ème} République.

Ce rôle de passeur assuré par le Secrétariat général du Gouvernement permet aussi de conserver la mémoire des dossiers en cours.

Ce processus souligne bien le rôle de garant de la permanence de l'État, de sa continuité, que joue le secrétaire général du Gouvernement.

Lors de l'accession de la Gauche au pouvoir, en 1981, le secrétaire général du Gouvernement a joué le même rôle de garant de la continuité de l'État au profit de la nouvelle équipe gouvernementale, mais il a joué aussi un rôle de correspondant naturel pour l'administration avant l'arrivée de la nouvelle équipe gouvernementale, comme le rapporte Marceau Long²³², qui estime d'ailleurs que « *la fonction [de secrétaire général du Gouvernement] n'a pas de sens si elle n'est pas là pour une période de transition* ».

Ainsi, malgré les ruptures institutionnelles, le Secrétariat général du Gouvernement est assez bien implanté pour survivre au changement de régime, alors même qu'il a été l'organe administratif le plus au contact, au service des institutions du régime passé.

B. Un élément de continuité malgré les ruptures institutionnelles

165. Dans leur article, *La IVe, entre deux Républiques*²³³, Pierre Avril et Jean Gicquel insistent sur le raccourci facile qu'il y a à considérer qu'il existe des ruptures nettes entre les différents régimes politiques.

Ils parlent ainsi des « *continuités les plus coriaces qui survivent aux ruptures et déjouent les ambitions rénovatrices.* ». Ils observent que « *sous ce rapport, la IVe République fournit un exemple édifiant de velléités contrariées par d'irrésistibles pesanteurs qui la ramenèrent dans les ornières du régime déchu. Mais on n'a sans*

²³² Entretien du 24 avril 2010.

²³³ AVRIL (P.), GICQUEL (J.), *La IVe, entre deux Républiques*, *Pouvoirs*, 1996, n° 76, p. 27.

doute pas mesuré l'importance du legs que l'expérience de la décennie précédente avait transmis à la Constitution de 1958. »

Cette affirmation de la persistance de « *continuités coriaces* », de « *pesanteurs* », peut être déclinée dans un sens positif, certains régimes politiques léguant aux régimes qui leur succèdent des systèmes efficaces, des instruments que le régime nouveau reprend, en les améliorant parfois, parfois en les conservant tels quels ; ou dont la pleine efficacité se révèle par la mise en place des nouvelles institutions.

Nous avons montré ainsi que le Secrétariat général du Directoire a été repris et développé par Napoléon. Si le secrétaire général a connu des éclipses avant d'être définitivement institutionnalisé en 1945, il a parfaitement survécu au changement de régime politique. C'est aussi qu'il n'a jamais été identifié aux institutions de la IV^{ème} République. Sa nature administrative, son rôle de maintien de la continuité de l'État en général, lui ont au contraire assuré un rôle unique de « *porteur de témoin* » entre les deux régimes politiques, la V^{ème} République se voulant pourtant en rupture totale avec le régime précédent.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

166. Le Secrétariat général du Gouvernement s'est définitivement enraciné dans les institutions avec la IV^{ème} République.

L'adoption d'un système largement inspiré des expériences du CFLN et du régime de Vichy a finalement montré son efficacité au sein d'un régime politique affecté d'une instabilité ministérielle chronique.

Reposant finalement sur des fondements juridiques ténus, les quelques lignes de l'article 23 de la loi de finances pour 1935²³⁴ qui constituent encore aujourd'hui son seul véritable fondement juridique, s'appuyant sur un décret de 1947²³⁵, non publié, le Secrétariat général du Gouvernement est bien une des rares institutions coutumières françaises, comme l'a qualifié F. Bonini dans sa thèse précitée²³⁶.

Cette souplesse, mais surtout la longévité et l'expertise d'André Ségalat, secrétaire général du Gouvernement pendant la quasi-totalité de la IV^{ème} République, puis celles de ses successeurs ont définitivement ancré l'institution, à tel point qu'elle a pu constituer avec le Président de la République un des rares éléments qui ont permis aux institutions de continuer à fonctionner dans le contexte instable du printemps 1958.

Ayant acquis une crédibilité forte, le Secrétariat général du Gouvernement a même assuré la transition entre la IV^{ème} et la V^{ème} République, le secrétaire général du Gouvernement, Roger Belin, ne changeant pas à cette occasion mais assurant au contraire la continuité de l'État et de l'administration, sa forme visible.

Confronté à l'instabilité ministérielle de la IV^{ème} République, le secrétaire général du Gouvernement a montré son utilité du fait de son apolitisme justement. L'exercice de la fonction par André Ségalat, tout en retenue, neutre mais sachant exploiter au maximum les potentialités de stabilisation de la fonction, a indéniablement contribué à crédibiliser l'institution. Si Joseph-Jean Lagarde a été le premier secrétaire général du Gouvernement, Jules Moch le premier secrétaire général

²³⁴ Voir annexe n° 10.

²³⁵ Voir annexe n° 15.

²³⁶ BONINI (F.), *L'histoire d'une institution coutumière : le secrétaire général du Gouvernement*, thèse préc.

du Gouvernement moderne, André Ségalat est le premier secrétaire général du Gouvernement contemporain.

Sous la V^{ème} République, le Secrétariat général du Gouvernement est parfaitement enraciné et sa légitimité n'est pas remise en cause, mais il est parfois confronté à des difficultés dans son rôle historique de coordination de l'action gouvernementale.

Cette coordination est perfectible, non pas pour des causes ayant trait au Secrétariat général du Gouvernement lui-même, mais en raison de causes externes sur lesquelles il a peu de prise : la place croissante et récente d'une tentative de coordination parallèle n'est pas la moindre de ces causes.

CHAPITRE 3.
SOUS LA V^{ÈME} RÉPUBLIQUE :
UN RÔLE CENTRAL DE COORDINATION,
EXERCÉ DANS DES CONDITIONS DIFFICILES

167. Sous la V^{ème} République, la France expérimente pour la première fois un régime politique disposant d'un exécutif puissant, assurant une forte stabilité du pouvoir politique. Le Secrétariat général du Gouvernement ne peut donc plus s'imposer « par défaut », parce que le politique est absent. Il ne peut exister que parce qu'il remplit une fonction précise de coordination, irremplaçable.

168. Le Secrétariat général du Gouvernement fonctionne dès lors en étroite relation avec le cabinet du Premier ministre. En raison de la stabilité gouvernementale, le Premier ministre dispose d'une puissante influence avec laquelle le secrétaire général du Gouvernement doit composer, alors même qu'il retrouve une certaine marge d'action lors des périodes de cohabitation (section 1^{ère}). Si l'équilibre a été rapidement trouvé, un phénomène assez récent de coordination politique parallèle, n'intégrant pas le secrétaire général du Gouvernement, a pour effet de fragiliser sa mission de coordination du travail gouvernemental et surtout d'exposer parfois le pouvoir politique à des difficultés (section 2).

Section 1. Une étroite articulation avec le cabinet du Premier ministre

169. Sous la V^{ème} République, la programmation du travail législatif est relativement informelle (§ 1^{er}). Sous la V^{ème} République, le Secrétariat général du Gouvernement a conservé sa mission historique : la coordination du travail gouvernemental dont l'organisation s'avère perfectible (§ 2). La stabilité politique inédite de la V^{ème} République a forcé à redéfinir les rapports du Secrétariat général du Gouvernement avec le cabinet du Premier ministre (§ 3). Mais le Secrétariat général du Gouvernement assure la défense de son périmètre contre les interventions du politique, ce dernier ayant d'ailleurs majoritairement intégré la nécessité de respecter les attributions du secrétaire général du Gouvernement (§ 4).

§ 1^{er} . Une programmation du travail législatif relativement informelle

170. Sous la IV^{ème} République, la programmation du travail gouvernemental est de portée limitée dans la mesure où elle est neutralisée par l'instabilité ministérielle du régime (A). Sous la V^{ème} République, l'efficacité de la programmation est mise à mal par son caractère non contraignant (B). L'exemple anglais d'une programmation précise des textes fournit pourtant des pistes intéressantes (C).

A. Sous la IV^{ème} République, une programmation neutralisée par l'instabilité ministérielle chronique

171. « *L'ordonnance du travail gouvernemental en matière législative est essentiellement le fait du Secrétariat général du Gouvernement et du plus important de ses services : le Service législatif* »²³⁷.

Ce service, constitué dès 1943 au sein du Secrétariat général du CFLN est organisé aujourd'hui encore autour de chargés de mission responsables de secteurs regroupant plusieurs ministères.

La procédure applicable est relativement informelle : un usage veut qu'avant chaque début de session du Parlement, le Conseil des ministres décide des textes qui seront soumis au Parlement. De manière plus informelle que dans le mécanisme anglais, le secrétaire général du Gouvernement sollicite les ministères à cet égard et soumet au Président du Conseil une liste des textes, par ordre d'urgence. André Bertrand estime cependant qu' « *il est clair néanmoins qu'il ne s'agit là que d'une action sporadique qui ne permet pas l'établissement à long terme d'un programme législatif au sens strict du terme* »²³⁸.

La position centrale du Service législatif lui permet de jouer un rôle de coordination continu, en vérifiant que les modifications apportées par les ministères sont cohérentes entre elles.

Le Service législatif joue un rôle essentiel d'intermédiaire puisqu'une fois le projet centralisé, le secrétaire général du Gouvernement soumet le projet de loi et son exposé des motifs au Président du Conseil puis au Conseil d'État. Les observations de ce dernier sont centralisées par le Secrétariat général du Gouvernement qui les diffuse au Président de la République, au Président du Conseil et aux membres concernés du Gouvernement.

C'est au Secrétariat général du Gouvernement que le ministère concerné transmet ses observations sur l'avis du Conseil d'État.

²³⁷ BERTRAND (A.), *op. cit.*, pp. 62 et suiv.

²³⁸ *Op. cit.*, p. 63.

André Bertrand en conclut que cette « *procédure minutieuse* » permet « *pour chaque projet, de vérifier qu'il est en harmonie avec la politique générale que le Gouvernement entend suivre* »²³⁹.

Toutefois, l'instabilité ministérielle a rendu très difficile la poursuite d'un programme cohérent par le Gouvernement qui ne disposait d'ailleurs parfois même pas d'une ligne politique claire.

Sous la V^{ème} République, la programmation n'a pas été véritablement améliorée, en raison de son caractère simplement indicatif pour les ministères.

B. Sous la V^{ème} République : une programmation simplement indicative, soumise à des impératifs politiques de court terme

172. Sous la V^{ème} République, le système est organisé de manière équivalente, autour du service législatif et il a même été encore rationalisé.

En amont, le travail gouvernemental s'organise autour des « *programmes de travail du Gouvernement* ». Ce type de document a été mis en place par Valéry Giscard d'Estaing, qui, comme le souligne Marceau Long a eu une influence importante dans la rationalisation du travail gouvernemental : « *C'est un esprit pratique, qui a introduit beaucoup de choses précieuses dans le travail du secrétaire général du Gouvernement* »²⁴⁰.

Ces programmes du travail gouvernemental sont élaborés sur une base de six mois. Jacques Fournier les définit ainsi : « *depuis la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, l'habitude a été prise d'établir ce programme deux fois par an. C'est un document à la fois politique et technique. Il fait ressortir les lignes de force de l'action que se propose de mener le gouvernement et que l'on va mettre en avant à l'occasion de son adoption en Conseil des ministres. En même temps, c'est un guide*

²³⁹ *Op. cit.*, p. 67.

²⁴⁰ Entretien du 24 avril 2010.

pour coordonner le travail des ministères et pour préparer les conseils des ministres successifs pendant la période qu'il couvre. Ce document est préparé à partir des propositions des ministères, et son contenu est arbitré par le Premier ministre et son cabinet (...) ; c'est dans ce cadre que, une fois mûries dans leurs ministères d'origine, les affaires vont remonter à Matignon et que va se dérouler la phase de l'interministériel »²⁴¹.

Renaud Denoix de Saint Marc précise que ce programme est un « *instrument de planification souple, indicative, de l'activité législative* »²⁴². Le Secrétariat général du Gouvernement joue un rôle de mise en forme et il veille à la cohérence de l'ensemble, en prenant en compte notamment les contraintes d'ordre du jour du Parlement : « *les sujets sont proposés par les ministres ; ils sont rassemblés par le Secrétariat général du Gouvernement qui tente de leur donner une forme homogène, rationnelle, et un contenu plausible, compte tenu des contraintes de l'ordre du jour du Parlement ; l'ensemble est soumis à la décision du Premier ministre* »²⁴³.

Autrement dit, le programme politique est décliné en actions par le Secrétariat général du Gouvernement et constitue alors la trame de l'action gouvernementale. Comme le dit Jacques Fournier, le Secrétariat général du Gouvernement assure la « *régulation* » du système : il fait fonctionner les circuits de décision.

173. La faiblesse de cet instrument de programmation réside en réalité dans le fait qu'il est purement indicatif pour les ministères, qui ne sont pas tenus de le respecter.

En effet, si Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement du 3 octobre 2006 au 2 avril 2015, évoque également cette programmation dans des termes proches de ceux de Marceau Long ou de Jacques Fournier : « *une programmation sur six mois est faite deux fois par an afin de recenser les projets de texte et les thèmes de communication que les ministères souhaitent voir inscrits à l'ordre du jour du*

²⁴¹ Entretien du 23 novembre 2009.

²⁴² DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le secrétaire général du Gouvernement, *Revue des sciences morales et politiques*, op. cit., p. 7.

²⁴³ Eod. loc.

Conseil des ministres »²⁴⁴, il ajoute qu' « *il est difficile, même si l'on s'y essaie, de contraindre les ministères à un véritable effort de programmation* »²⁴⁵.

Dès lors, l'ordre de présentation des projets de loi répond davantage à une logique politique, de court terme, qui a pour effet d'affecter la cohérence de l'ensemble de la programmation.

Le Royaume-Uni fournit des pistes intéressantes de programmation du travail législatif.

C. L'exemple anglais : le Comité interministériel du programme législatif ou « Future Legislation Committee »

174. Cette programmation législative a été initiée assez rapidement au Royaume-Uni. Cela a été rendu possible par la stabilité du Gouvernement et par le fait qu'il dispose seul de l'initiative des lois²⁴⁶.

Instaurée sous le Gouvernement Atlee, de 1945 à 1951, la procédure applicable semble à André Bertrand particulièrement efficace.

Cette procédure consiste à demander aux ministères d'indiquer les textes devant être examinés au Parlement, près de deux ans avant la session pendant laquelle interviendra leur examen. Composé notamment des deux ministres responsables de la majorité dans chacune des deux chambres (le *Lord* Président du Conseil pour la Chambre des Communes et le *Lord* du Sceau privé à la Chambre des Lords, ainsi que le chef des députés de la majorité à la Chambre des Communes (le « *chief Whip* »), le Comité interministériel du programme législatif (le « *Future legislation Committee* »), établit une première liste des projets retenus.

²⁴⁴ LASVIGNES (S.), Le Secrétariat général du Gouvernement, *Cahiers de la Fonction Publique*, juillet-août 2006, pp. 11-14., p. 12.

²⁴⁵ LASVIGNES (S.), Le rôle du Secrétariat général du gouvernement dans la préparation des lois in *La confection de la loi* (R. DRAGO, dir.) *Cahier des Sciences morales et politiques*, PUF, 2003, 303 p., p. 51.

²⁴⁶ BERTRAND (A.), *op. cit.*, p. 59.

Cette liste est alors soumise aux membres du Gouvernement, et après relecture par eux, une liste provisoire est retenue. Après divers arbitrages, un programme législatif est soumis au Cabinet, dans l'ordre d'importance des textes. Un autre comité, le comité législatif prend ensuite le relais, et joue un rôle de régulateur en transmettant les textes au Parlement.

La procédure applicable actuellement n'a pas véritablement changé depuis 1945 ; toutefois, la durée du processus a été sensiblement raccourcie.

Cette procédure est décrite dans le Guide pour élaborer les lois²⁴⁷ de juillet 2014²⁴⁸. Le « *Future legislation Committee* » a été transformé en un « *Parliamentary business and legislation Committee* », chargé de veiller à ce que les textes proposés au Parlement répondent bien au programme politique du Gouvernement. Comme le guide le précise, le Gouvernement doit présenter un programme de législation ne dépassant pas 30 textes, ce nombre pouvant varier en fonction du temps précisément nécessaire pour leur examen²⁴⁹.

En France, pour assurer sa mission historique de coordination du travail gouvernemental, qui peut enfin prendre tout son sens dans un régime aux institutions stabilisées, le Secrétariat général du Gouvernement a dû cependant composer avec le cabinet du Premier ministre à qui la stabilité et le poids politique ont donné un pouvoir substantiel.

²⁴⁷ *Guide to making legislation.*

²⁴⁸ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/210917/Guide_to_Making_Legislation_July_2014.pdf.

²⁴⁹ « *Governments normally introduce a programme of legislation in each session of Parliament consisting of up to 30 bills, although the exact number will depend on the time individual bills will take during their passage* », guide préc., p. 9.

§ 2. Le rôle historique du Secrétariat général du Gouvernement : coordonner le travail gouvernemental avec le cabinet du Premier ministre

175. La coordination interministérielle est tout d'abord un exercice très contraignant pour les administrations (A). Cette fonction de coordination est le « cœur de métier » historique du Secrétariat général du Gouvernement (B), même s'il faut relever la variété des instances politiques d'arbitrage (C). Le Secrétariat général du Gouvernement a pour fonction de concrétiser les arbitrages politiques (D) en actant l'arbitrage décidé (E). Toutefois les réunions interministérielles sont d'une organisation perfectible (F).

A. La coordination interministérielle : un processus contraignant concrétisant le principe de solidarité ministérielle

176. Le travail de coordination est naturellement contraignant pour les administrations comme pour les ministres et leurs cabinets : le respect des procédures, l'organisation des réunions par le Secrétariat général du Gouvernement, nécessitent une grande discipline. Ainsi, sous la III^{ème} République, l'institution a eu du mal à s'imposer pour ces raisons : Marceau Long souligne que « *les tentatives de ces secrétaires généraux successifs, (...) d'assurer la coordination des Ministres, se heurtent à beaucoup de résistance de la part des administrations* »²⁵⁰.

Sous la Vème République, ce travail reste compliqué. Le témoignage de Charles Debbasch, lorsqu'il était conseiller de l'Élysée, est intéressant à cet égard : « *Pour un ministre, accepter d'engager une affaire dans la moulinette interministérielle, c'est un certain aveu d'impuissance. C'est la preuve qu'il n'a pas pu, par des négociations bilatérales avec ses collègues, régler le problème. C'est une*

²⁵⁰ LONG (M.), Le secrétaire général du Gouvernement, in *Les services du Premier ministre, conférences*, PUAM, 1981, pp. 60-80, p. 62.

*sorte d'appel au Premier ministre. (...) Ces réunions peuvent être également le témoignage d'un signe de défiance à l'égard d'un ministre. De trop nombreuses réunions interministérielles organisées à Matignon aboutissent à dessaisir progressivement un ministre de ses attributions essentielles. Si les affaires se traitent à Matignon, elles ne se règlent pas dans un autre ministère »*²⁵¹. Autrement dit, les mécanismes de coordination ne sont vus que comme un pis-aller, lorsque la coordination entre les ministres n'a pas pu se faire, ou que le travail du ministre ou de ses services est jugé non satisfaisant. La coordination permet donc une reprise en main, un pilotage à distance par les services du Premier ministre.

Pour Charles Debbasch, les hauts fonctionnaires qui participent à ces réunions disposent d'une large capacité de décision, en ce qu'ils partagent un certain code, s'estiment, se connaissent, et que la position politique n'est pas toujours précisément arrêtée ; chacun sait reconnaître une position plus ou moins soutenue en réalité par le fonctionnaire qui la défend.

Enfin, certains cabinets tentent parfois de surmonter un arbitrage rendu en leur défaveur. Charles Debbasch donne ainsi l'exemple des difficultés survenues à l'occasion de la création du système de fabrication informatisé des cartes nationales d'identité. Le cabinet du ministre de la Justice transmet en effet au député Forni (PS), rapporteur du projet, quelques minutes avant la séance, un avis très critique quant à la constitutionnalité du projet préparé par le ministère de l'Intérieur²⁵².

Aujourd'hui, les préventions des ministères contre la coordination interministérielle sont moins fortes, dans la mesure où le processus des réunions interministérielles traduit très concrètement le principe de solidarité ministérielle.

Historiquement, la coordination est la fonction première du Secrétariat général du Gouvernement.

²⁵¹ DEBBASCH (C.), *L'Élysée dévoilé*, Albin Michel, 1982, 201 p., pp. 85-86.

²⁵² DEBBASCH (C.), *op. cit.*, pp. 86-88.

B. La coordination, « cœur de métier »²⁵³ historique du Secrétariat général du Gouvernement

177. Comme souligné plus haut, c'est la nécessité de coordonner l'action du Gouvernement qui est à l'origine de la création du Secrétariat général du Gouvernement.

Pour respecter à la fois les attributions de chaque ministre et le principe de solidarité ministérielle qui a pour effet que le Gouvernement ne parle que d'une seule voix, les solutions possibles doivent être préalablement confrontées entre ministères, d'un point de vue politique comme d'un point de vue technique.

Le Secrétariat général du Gouvernement a un rôle essentiel à jouer dans cette phase car il est le seul à avoir une vue d'ensemble de l'action gouvernementale et à disposer de l'expertise technique.

L'efficacité de la coordination assurée par le secrétaire général du Gouvernement est soulignée pour la première fois par Jules Moch qui, faisant le bilan de son rôle de secrétaire général du Gouvernement écrit à Léon Blum : « *le Secrétariat général est une pièce essentielle du fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Sans cette « plaque tournante », sans son rôle de coordination et d'accélération, jamais le programme contenu dans la Déclaration ministérielle n'aurait été exécuté à la cadence où il l'a été* »²⁵⁴.

La prééminence de la fonction de coordination est soulignée par Marceau Long : « *Son rôle essentiel, c'est d'être l'une des chevilles ouvrières de l'organisation du travail collectif du Gouvernement* »²⁵⁵. De même, Serge Lasvignes, estime qu'il s'agit là du « *cœur de métier historique du secrétaire général du Gouvernement. (...) l'activité de « Matignon »* (on entend par là l'ensemble formé par le cabinet du Premier ministre et le secrétaire général du Gouvernement) *consiste*

²⁵³ LASVIGNES (S.), Le rôle du Secrétariat général du gouvernement dans la préparation des lois, in DRAGO (R.), (dir.), *La confection de la loi*, Cahier des Sciences morales et politiques, PUF 2003.

²⁵⁴ MOCH (J.), *Une si longue vie*, op. cit. p. 139.

²⁵⁵ LONG (M.), Le secrétaire général du Gouvernement, op. cit., p. 64.

principalement à impulser et coordonner l'action du Gouvernement et à trancher les différends entre les ministères »²⁵⁶.

Il existe aussi un grand nombre d'instances politiques d'arbitrage, dont l'action est parfois concurrente de celle du Secrétariat général du Gouvernement.

C. La variété des instances politiques d'arbitrage

178. L'autorité politique doit bien évidemment donner l'impulsion. Jules Moch souligne qu'en ce qui concerne le rôle d'arbitre, la seule présence d'un fonctionnaire, que doit nécessairement être le secrétaire général du Gouvernement serait insuffisante pour permettre de s'imposer et qu'il convient donc de le placer sous l'autorité d'un ministre : « *À mon avis, le Secrétariat général, tel qu'il a été conçu par Léon Blum et tel que je me suis efforcé de le roder, devrait relever non du seul secrétaire général – dans mon esprit un fonctionnaire et non un politique – mais d'un ministre ayant hiérarchiquement autorité sur ses collègues, donc d'un ministre d'État ou d'un vice-président du Conseil.* ». C'est effectivement Vincent Auriol qui deviendra « *ministre chargé de la coordination interministérielle* » dans le deuxième ministère Blum²⁵⁷, ce qui l'a probablement influencé dans sa conception de la fonction présidentielle, qu'il estimait être une « magistrature d'influence ».

L'analyse de Jules Moch est exacte : s'il est possible de coordonner le travail gouvernemental à l'aide d'un organe purement administratif, se pose très vite la question d'arbitrage intimement liée aux questions de coordination. Dans ce cas, un organisme administratif ne dispose évidemment pas de la légitimité ni simplement de l'autorité nécessaires. Une solution peut donc être de procéder comme le proposait Jules Moch, en rattachant le Secrétariat général du Gouvernement à un ministère spécialement chargé de ces questions.

²⁵⁶ LASVIGNES (S.), Le rôle du Secrétariat général du gouvernement dans la préparation des lois, *op. cit.*

²⁵⁷ 14 mars 1938 - 10 avril 1938.

La solution retenue a été plus respectueuse de l'indépendance fonctionnelle du Secrétariat général du Gouvernement puisque ce sont deux organismes, un politique, le cabinet du Premier ministre, l'autre administratif, le Secrétariat général du Gouvernement, qui, sous l'autorité du Premier ministre assurent la coordination du travail gouvernemental ; mais Jules Moch avait déjà souligné la nécessité de le rattacher à un ministre hiérarchiquement supérieur aux autres.

Sous la V^{ème} République, le principe d'une prééminence du politique a été conservé, mais c'est le Premier ministre qui assume seul la fonction de coordination, même si dans ses relations avec le Parlement, il s'appuie sur un ministre délégué ou sur un secrétaire d'État spécifique²⁵⁸.

Le premier cercle des instances est donc politique : dans ces instances, qui peuvent être présidées par le Président de la République ou par le Premier ministre (ou un membre de son cabinet), l'objectif est bien d' « élaborer une décision » : Edgard Pisani²⁵⁹ décrit ainsi l'objet de ces conseils sous la présidence du général de Gaulle : « *Autour du chef de l'État, le Premier ministre, trois ou quatre ministres, trois ou quatre fonctionnaires, invités à une libre discussion. Le Général n'avait pas fait son opinion, il s'informait contradictoirement. Il animait, il relançait le débat. Il concluait rarement sur le champ. Il se donnait le temps de réfléchir, de consulter encore. (...) Il ne s'agissait point là en effet de consacrer une décision, mais de l'élaborer* ». Ce type de réunion se situe en amont de la décision, qui n'existe pas encore, mais la place du Président de la République y est singulière : c'est bien lui qui « se fait une opinion », qui « s'informe » et non le Premier ministre. Si cette instance est bien une instance du travail gouvernemental, elle n'est pas véritablement, selon cette description, une instance de coordination ni de décision, mais plutôt une instance de réflexion, en amont.

Classiquement, il s'agit des conseils et des comités interministériels qu'André G. Delion définit ainsi : « *les conseils et les comités interministériels sont des instances qui réunissent une partie des ministres et secrétaires d'État et préparent les décisions du Conseil des ministres sur un problème déterminé, ou même prennent*

²⁵⁸ Cf. *infra*, n° 317 et suiv.

²⁵⁹ PISANI (E.), *Le général Indivis*, Albin Michel, 1974, p. 135.

certaines décisions. Ils constituent donc une instance de démultiplication du pouvoir exécutif »²⁶⁰.

179. Toutefois, depuis quelques années, cette phase de coordination a eu tendance à devenir de moins en moins précise, comme le constate Serge Lasvignes en 2006 : « *Pour une bonne part, cette activité [de Matignon] revêt un caractère informel : ce sont des échanges quotidiens entre les conseillers du Premier ministre et leurs homologues des ministères, les diverses réunions, les déjeuners ou les petits déjeuners auxquels le chef du Gouvernement convie certains de ses ministres ou les responsables de sa majorité* »²⁶¹.

Si cette tendance semble témoigner d'un certain pragmatisme, les conséquences pour le Secrétariat général du Gouvernement en sont assez négatives : il n'est pas pleinement informé des décisions préparées, voire arrêtées, et sa mission de coordination s'en complique²⁶².

Pourtant, le rôle du Secrétariat général du Gouvernement est essentiel : intermédiaire entre le politique et l'administratif, il a pour fonction de mettre en application les arbitrages politiques arrêtés.

D. La concrétisation par le Secrétariat général du Gouvernement des arbitrages politiques décidés en amont

180. Dans un second temps, à partir de l'objectif politique précédemment défini, le Secrétariat général du Gouvernement intervient pour organiser la coordination du travail gouvernemental. La coordination est donc un élément qui est maîtrisé par le secrétaire général du Gouvernement, même si les éventuels arbitrages sont tranchés par le politique. André G. Delion peut affirmer « *qu'en dehors de quelques grandes options que prennent seules les autorités politiques, la règle est d'associer*

²⁶⁰ DELION (A.G.), Les conseils et comités interministériels, *AJDA* 1975, pp. 268-276, p. 268.

²⁶¹ LASVIGNES (S.), Le Secrétariat général du Gouvernement, *Cahiers de la Fonction Publique*, juillet-août 2006, pp. 11-14., p. 11.

²⁶² Cf. *infra*, n° 210 et suiv.

intimement les hauts fonctionnaires à la coordination gouvernementale, notamment en leur confiant la préparation de cette coordination au cours de réunions interministérielles et en les invitant à participer aux comités interministériels eux-mêmes »²⁶³.

Ces réunions d'arbitrage peuvent revêtir plusieurs formes. Dans son article précité, André G. Delion relève également la grande hétérogénéité des instances de coordination du travail gouvernemental. Par ailleurs, les termes employés, comités, conseils, réunions, sont parfois interchangeables.

181. La forme la plus commune des réunions est la réunion interministérielle.

Il peut y avoir plusieurs types de réunions interministérielles, aussi bien sur les sujets abordés, préparation d'un projet de loi, rédaction d'ordonnances, relecture de textes après que le Conseil d'État a rendu son avis, préparation d'une communication du Gouvernement ; que dans le format de cette réunion, qui peut comprendre aussi bien quelques personnes ne représentant que deux ministères qu'une trentaine de personnes, représentant plusieurs ministères. Des membres des cabinets ministériels impliqués sont présents, ainsi que des hauts fonctionnaires des ministères directement concernés.

La conduite de la réunion interministérielle se fait sous l'autorité du chargé de mission compétent du Secrétariat général du Gouvernement ou de son adjoint et un membre du cabinet du Premier ministre, qui a la prééminence dans la conduite de la réunion. Parfois, la réunion est présidée par le secrétaire général du Gouvernement lui-même. Le chargé de mission compétent du Secrétariat général du Gouvernement rédige le compte rendu de la réunion.

Les relations entre le représentant du Secrétariat général du Gouvernement et du cabinet du Premier ministre sont essentielles ; le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement occupe une place parfois variable, en fonction de l'implication du représentant du cabinet du Premier ministre. Le déroulement de la réunion est en partie fonction du bon degré de coopération existant entre le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement et le représentant du cabinet du Premier ministre.

²⁶³ *Op. cit.*, p. 270.

La réunion est une phase essentielle de la coordination du travail gouvernemental, et c'est une instance de décision. Jean-Marc Sauvé precise qu' « *en toutes circonstances, les décisions qui relèvent de l'administration reviennent au secrétaire général du Gouvernement, et les questions qui relèvent du politique sont prises par le cabinet du Premier ministre* »²⁶⁴. En tout état de cause, comme le rappelle Jean-Marc Sauvé, la décision finale revient au conseiller du Premier ministre, même si le secrétaire général du Gouvernement président la réunion. Le conseiller a en un effet un mandat du Premier ministre et lorsqu'il ne l'a pas, la question est réservée, l'Élysée pouvant dans certains cas être également consulté pr alablement²⁶⁵.

Lors de réunions intervenant sur un texte ayant fait l'objet d'un avis du Conseil d' tat, Jean-Marc Sauvé precise que le Secrétariat général du Gouvernement est « *l'allié objectif* » du Conseil d'état, en cas de difficulté posée par l'avis. Toutefois, même si cela est rare, le secrétaire général du Gouvernement peut proposer de s'écarter de l'avis²⁶⁶.

Le déroulement des réunions n'a que très peu varié : ainsi, dans l'entretien précédé, Jacques Fournier résume ainsi le cheminement : « *La procédure est bien définie. Le dossier qui arrive à Matignon est suivi par le secrétaire général du Gouvernement et par le cabinet. Ils se connaissent et travaillent en harmonie. Le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement rassemble la documentation, programme en accord avec le membre du cabinet les réunions, détermine la liste des ministères compétents en veillant à n'en oublier aucun, la réunion se tient, l'un - le membre du cabinet - président, l'autre - le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement - prend des notes. Le procès-verbal est rédigé par le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement, envoyé aux cabinets des Ministres, et en cas d'approbation, le projet est imprimé sur papier bleu pour application. Partage clair de la procédure : sur le fond, c'est le membre du cabinet qui est compétent mais c'est le membre du Secrétariat général du Gouvernement qui fait remonter d'éventuels problèmes juridiques. Entre les deux il y*

²⁶⁴ Entretien du 3 novembre 2014.

²⁶⁵ Entretien du 3 novembre 2014.

²⁶⁶ Entretien du 3 novembre 2014.

a forcément des échanges et une certaine influence ; le pilotage politique se fait au niveau du cabinet du Premier ministre »²⁶⁷.

La description par Marceau Long de la procédure est également très proche des développements précédents. Marceau Long insiste sur l'importance de la présence du Secrétariat général du Gouvernement : *« la présence du secrétaire général du Gouvernement, du directeur ou d'un chargé de mission lors des réunions d'arbitrage, comités préparatoires à certains textes est absolument capitale. C'est ce qui permet au secrétaire général du Gouvernement de préparer les ordres du jour des conseils des ministres sous l'autorité du Premier ministre car la question est de savoir si les ministres sont vraiment prêts, si les choses sont prêtes à être examinées. Où en sont les textes ? Où en est-on des consultations préalables ? Les réunions entre administrations ? Les réunions avec les participants extérieurs ? Où en est-on de la rédaction du texte ? Quand sera-t-il en mesure d'être examiné par le Conseil d'État et avant lui par tous les organismes devant être consultés, car le Conseil d'État arrive en dernier, vérifiera d'abord que les organismes qui devaient être consultés l'ont été, car en l'absence de ces consultations, il y a vice de forme, avant de pouvoir dire au Premier ministre puis au Président de la République (ou le secrétaire général du Gouvernement qui le dit au secrétaire général de la Présidence de la République) pour ce texte : il reste trois semaines, un mois »²⁶⁸.*

182. Serge Lasvignes compare même cette phase de la réunion interministérielle à une procédure de nature juridictionnelle : chacun des protagonistes, les ministres donc, fait valoir ses arguments, et la question est tranchée. L'analogie avec une procédure juridictionnelle est intéressante car elle souligne que le secrétaire général du Gouvernement comme le représentant du cabinet du Premier ministre se perçoivent comme des entités « neutres », indépendantes des acteurs en présence : *« L'objet de la réunion sera fixé, les ministres parties prenantes seront convoqués afin que, un peu comme dans une procédure juridictionnelle, les diverses parties puissent être entendues »²⁶⁹.*

²⁶⁷ Entretien du 24 novembre 2009.

²⁶⁸ Entretien du 24 avril 2010.

²⁶⁹ LASVIGNES (S.), *op. cit.*, p. 11.

Cette forme a été modifiée depuis, en 2011, à l'initiative de Serge Lasvignes, afin de rendre plus lisibles les conclusions contenues dans les « bleus », en faisant disparaître cette forme quasi-juridictionnelle²⁷⁰.

183. En 2006, Serge Lasvignes indique que 1 500 réunions interministérielles se tiennent par an. Dans son ouvrage précité, Jacques Fournier donne les chiffres suivants : 1 855 réunions interministérielles en 1982, 1 500 en 1983, 1 356 en 1984, 1 311 en 1985. Cette décroissance relative du nombre de réunions sous la première législature de gauche de la V^{ème} République est intéressante ; elle marque et reflète le pic d'activité (et de textes préparés) au début de la VII^e législature.

Si en 1975, André G. Delion constate que la fréquence de ces réunions tend à s'accroître, ce qui se justifie par l'augmentation progressive des questions à traiter, il ressort bien de ces chiffres qu'il n'y a pas une explosion du nombre de réunions interministérielles depuis les années 1980, le nombre de ces réunions étant plutôt cyclique, dépendant aussi bien des cycles politiques que de l'importance de certains textes, comme l'a souligné Thierry-Xavier Girardot²⁷¹, actuel directeur du Secrétariat général du Gouvernement.

Jacques Fournier observe également que ces réunions ont un caractère cyclique et irrégulier : les années de début de législature, les années de changement de gouvernement, voire de remaniement, se caractérisent par une forte augmentation des réunions interministérielles.

184. Dès lors, doit être nuancée la critique formulée par le rapport Duport-Durieux en 2007²⁷², qui constate dès l'introduction un « emballement pathologique, propre à la France » du nombre de réunions interministérielles en soulignant que d'une moyenne de 1 000 réunions interministérielles par an dans les années 1980, le système est passé à 1 500.

²⁷⁰ LASVIGNES (S.), Éditorial, *Lettre d'actualité juridique des ministères financiers*, n° 105, 8 septembre 2011, cité par DELAUNAY (B.), *Chronique de l'administration, RF adm. publ.*, 2011, n° 140, pp. 817-839., p. 818.

²⁷¹ Entretien du 3 mars 2014.

²⁷² DUPORT-DURIEUX, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, rapport conjoint Conseil d'État - Inspection générale des finances, juillet 2007.

E. La matérialisation de l'arbitrage rendu : la rédaction et la diffusion du « bleu » par le Secrétariat général du Gouvernement

185. Dans tous les cas, et c'est bien le but de ces réunions, le représentant du Secrétariat général du Gouvernement établit un projet de compte-rendu à la fin de la réunion qu'il soumet au cabinet du Premier ministre. Après accord du cabinet, le compte rendu est imprimé sur papier de couleur bleue, il est « *bleui* », *i.e.* que les décisions et les arbitrages qu'il contient sont arrêtés. Le Secrétariat général du Gouvernement le diffuse alors à l'ensemble des ministres intéressés, et les décisions qui y ont été arrêtées, devenues contraignantes, sont alors appliquées par les ministères.

Marceau Long souligne que ces « *bleus* » vont faire foi ensuite dans le cadre de discussions futures ; autrement dit, ils engagent le ministre concerné qui ne peut revenir sur ce qui a été acté lors de la réunion : « *le papier bleu atteste que telle réunion s'est tenue tel jour, nominativement avec les directeurs (...) et ce qui a été adopté au cours de ces réunions préparatoires. Là, c'est délicat car il ne faut pas trop en dire, ou il faut éviter toute extrapolation, mais il ne faut ni escamoter ni oublier des choses essentielles. Ce que fait rarement le secrétaire général du Gouvernement ou le directeur mais plutôt le chargé de mission : le texte proposé avant d'être bleui, est envoyé au président de la séance, pour observations, corrigé, et c'est ce texte qui circule sous le nom de bleu. Il y a des cas où la réunion ne conduit à aucun texte précis. Et c'est le bleu qui fait foi de l'accord entre les ministres pour répondre à tel ou tel problème ; on se réfère au bleu pour trouver une solution à un problème donné. C'est important pour les ministres qui essaient de revenir à leurs premières propositions ; si le bleu dit le contraire c'est ce seul texte qui fait foi. Ce petit travail d'horticulteur est nécessaire avant de prendre de grandes décisions* »²⁷³. Ce système permet à la décision de cheminer, de progresser sans que les différents protagonistes puissent revenir sur ce qu'ils ont accepté précédemment en réunion.

²⁷³ Entretien du 24 avril 2010.

Serge Lasvignes, décrit ainsi ce processus : « *Un compte-rendu [de la réunion] en sera établi. Il 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. Ce compte-rendu se présente sous une forme immuable et sur un papier qui est toujours de couleur bleue, afin que chaque fonctionnaire sache qu'il s'agit bien, pour emprunter au vocabulaire du Code civil, d'un « acte authentique », pris dans les formes requises* »²⁷⁴.

186. La question de la diffusion des « bleus » est délicate ; ils ne sont distribués qu'aux personnes présentes à la réunion, ou qui s'y sont fait représenter, ou qui étaient destinataires de la convocation pour information. Les « bleus » ne doivent pas être diffusés sans contrôle : dans le document interne, *Qu'est-ce que le Secrétariat général du Gouvernement ?*, il est recommandé d'en limiter la copie au strict nécessaire.

Le rôle joué par le Secrétariat général du Gouvernement dans la rédaction du procès-verbal et son rôle surtout dans la transformation d'une réunion en actions obligatoires, par le « bleu », fait donc bien du secrétaire général du Gouvernement le « *point de passage obligé* »²⁷⁵ du circuit de décision gouvernementale.

L'organisation des réunions interministérielles est toutefois perfectible, comme l'ont relevé aussi bien le rapport Duport-Durieux que l'OCDE.

²⁷⁴ LASVIGNES (S.), *Le Secrétariat général du Gouvernement, Cahiers de la Fonction Publique*, juillet-août 2006, pp. 11-14., p. 11.

²⁷⁵ L'expression est de Jacques Fournier, in FOURNIER (J.), *Le travail gouvernemental, op. cit.*, p. 147.

F. L'amélioration de l'organisation des réunions interministérielles

187. L'organisation des réunions interministérielles pourrait être améliorée, comme le constate le rapport Duport-Durieux (1). Les « bleus », qui symbolisent la décision arbitrée pourraient voir leur efficacité améliorée (2). Le Royaume-Uni offre un exemple d'organisation efficace du travail gouvernemental (3).

1. La perfectibilité de l'organisation des réunions interministérielles

188. En ce qui concerne la méthode de coordination du travail gouvernemental, le rapport Duport-Durieux, rendu en 2007, constate que l'organisation des réunions interministérielles, considérées comme l'instrument principal de la coordination du travail gouvernemental, est perfectible²⁷⁶.

Le problème principal semble être celui de l'insuffisante préparation des réunions et des décisions prises, le système s'articulant autour de choix préétablis, simplement entérinés par ces réunions, ce qui accrédite la remarque précédente d'une dérive vers des arbitrages informels, au détriment des procédures établies. Le mode de fonctionnement est celui de l'urgence, et partant, les décisions prises, et les textes qui en découlent ne sont pas de bonne qualité : « *Bien adapté pour fonctionner dans la hâte, le système français privilégie la décision dans l'urgence avec les risques d'improvisation que cela comporte* »²⁷⁷.

Pour les auteurs du rapport, il s'agit donc d'abord de redonner du temps à la prise de décision, s'appuyant sur un travail de préparation effectif, en amont : « *Il faut (...) redonner du temps au processus de décision en l'inscrivant dans une stratégie définie au niveau des ministres, puis dans une séquence qui laisse toute sa place à la préparation, à l'évaluation et au suivi. Ce sont deux conditions nécessaires*

²⁷⁶ DUPORT-DURIEUX, Rapport sur la coordination du travail interministériel, rapport conjoint Conseil d'État - Inspection générale des finances, juillet 2007.

²⁷⁷ Rapport préc., p. 2.

et préalables à la rationalisation de la coordination interministérielle proprement dite »²⁷⁸.

C'est ce qu'avait constaté dès 1975 André G. Delion, qui soulignait l'importance de la préparation des réunions : « *la qualité technique des mécanismes administratifs de préparation de la coordination gouvernementale est une condition absolue de l'efficacité de cette dernière »²⁷⁹.*

Renaud Denoix de Saint Marc a également souligné les difficultés rencontrées dans la coordination du travail gouvernemental : « *il faut tenir la main à leur respect [il s'agit des quelques règles non écrites de bonne administration pour conduire le travail gouvernemental]. La hâte, la précipitation sont sans doute mauvaises conseillères. Une coordination interministérielle insuffisante conduit à des malfaçons ou à des difficultés politiques. Mais aujourd'hui, la tendance contre laquelle il faut le plus lutter est celle de la lenteur et de la lourdeur du processus décisionnel »²⁸⁰.*

Renaud Denoix de Saint Marc estime donc que si le système de coordination actuel est adapté à l'urgence, il l'est moins pour dégager des perspectives de moyen terme : « *Si le secrétaire général fait preuve de son efficacité pour faire face à l'activité quotidienne, parfois urgente, du gouvernement, il est mal armé pour dégager des perspectives de moyen terme. Le processus de décision intègre mal la prévision »²⁸¹,* approche que confirme le rapport Durieux.

2. L'autorité relative des « bleus »

189. Les « bleus », en ce qu'ils matérialisent un arbitrage entre les ministres, validé par le cabinet du Premier ministre, ont naturellement une autorité très forte pour les ministères. Mais ils pâtissent des défauts de l'organisation des réunions interministérielles.

Leur efficacité est subordonnée à plusieurs éléments : ces « bleus » doivent tout d'abord être diffusés rapidement : Jacques Fournier souligne que le délai entre la

²⁷⁸ *Eod. loc.*

²⁷⁹ *Op. cit.*, p. 270.

²⁸⁰ DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Le secrétaire général du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 9.

réunion et la diffusion du bleu ne peut excéder un mois. En effet, en cas de non diffusion du bleu, les arbitrages ne sont pas rendus, ou du moins, ils ne sont pas opposables et le processus de prise de décision est bloqué.

Or, en raison de la sensibilité de certaines réunions interministérielles, il apparaît que le cabinet du Premier ministre « retient » parfois le bleu, pour des durées pouvant aller jusqu'à plusieurs mois. Cette situation, apparue ces dernières années, affaiblit le processus décisionnel, certains « bleus » n'étant diffusés qu'après que le projet de loi concerné a reçu sa forme définitive.

Le cabinet du Premier ministre a parfois une lecture « constructive » de la réunion, ajoutant des éléments qui n'ont pas été abordés ou passant sous silence certains échanges. Estimant que leur position n'a pas été prise en considération, certains ministères peuvent alors demander à ce qu'une nouvelle réunion interministérielle soit tenue, ce qui alourdit et retarde d'autant le processus décisionnel.

3. L'exemple d'une procédure originale et efficace au Royaume-Uni : « la liste noire »

190. Dans son étude précitée, André Bertrand relève qu'au Royaume-Uni une procédure très dissuasive permet au secrétaire permanent d'assurer l'exécution des décisions prises en conseil : la *black list* ou liste noire.

Les ministres doivent adresser au *Cabinet Office* une copie des actes d'exécution pris en application des décisions du Cabinet. Si le secrétaire permanent estime qu'une décision n'a pas été correctement exécutée ou s'il ne reçoit pas communication de ces actes d'exécution, il diffuse au sein du Gouvernement une liste noire des ministres n'ayant pas exécuté une décision ou en retard pour le faire, ce qui « relève le degré d'autorité morale que possède le Cabinet Office sur l'ensemble du Gouvernement »²⁸².

²⁸¹ *Op. cit.*, p.13.

²⁸² *Op. cit.*, p. 29.

La procédure est très peu utilisée en raison de son caractère très dissuasif mais aussi en raison de l'intériorisation par les ministres et par les fonctionnaires d'une tradition de respect des décisions prises par le Cabinet. Cette faible utilisation s'explique aussi par la pression qu'exerceraient les autres ministres sur le ministre qui refuserait d'appliquer les arbitrages arrêtés²⁸³.

Cette autorité morale et cette efficacité sont alimentées par l'intériorisation par les fonctionnaires du *Cabinet Office* d'un principe selon lequel leur action est neutre et se situe sur un plan strictement « *secrétarial* »²⁸⁴. Ce positionnement est très précisément celui du secrétaire général du Gouvernement et du Secrétariat général du Gouvernement français.

En raison de la stabilité nouvelle du pouvoir politique, le Secrétariat général du Gouvernement a dû voir sa place définie par rapport à celle des instances politiques et en premier lieu, du cabinet du Premier ministre.

²⁸³ *Eod. loc.*

²⁸⁴ Le néologisme est d'André Bertrand.

§ 3. Des périmètres d'interventions respectives du cabinet du Premier ministre et du Secrétariat général du Gouvernement précisément définis

191. Alors même qu'il semble impossible de distinguer le politique et l'administratif (A), la distinction existe bien et fait l'objet d'une attention scrupuleuse du Secrétariat général du Gouvernement qui veille à son respect (B). Le cas de Jacques Fournier permet d'étudier les méthodes pour le faire (C).

A. Une distinction entre politique et administratif apparemment impossible

192. Pour plusieurs auteurs, la séparation entre le politique et l'administratif, à ce niveau de l'État, est tout simplement impossible à réaliser en raison de l'imbrication très forte des deux sphères.

En effet, Jean Rivero a parfaitement montré la porosité existant entre politique et expertise technique, soulignant qu'on passe de l'un à l'autre par d'« *insensibles transitions* »²⁸⁵.

Jacques Chevallier écrit même qu'une séparation du politique et de l'administratif est simplement impossible, parce que « *l'administration exerce une fonction politique par essence* » ; la séparation entre un pouvoir politique qui décide et une administration objective qui exécute est donc un « *mythe* », d'autant plus que le niveau hiérarchique de l'administration considérée est plus élevé : « *Gouvernement et administration forment un bloc dont les structures et les actes ne sont pas dissociables (...) tout se passe comme si à un certain niveau la barrière politique / administratif disparaissait* »²⁸⁶.

²⁸⁵ Cité par A. G. DELION, art. préc., p. 270.

²⁸⁶ CHEVALLIER (J.), *Science administrative*. Paris, Thémis droit, PUF, 4^{ème} éd., 2007, p. 82.

En ce qui concerne le Secrétariat général du Gouvernement, Jacques Chevallier souligne ainsi que « *pivot de toute l'action gouvernementale et organe charnière entre le gouvernement et l'administration, [le secrétaire général du Gouvernement] joue sans nul doute un rôle politique en dépit du caractère apparemment technique de ses fonctions* »²⁸⁷.

193. Pourtant, à l'analyse, la distinction entre les deux existe bien ; elle est réalisée de plusieurs manières et elle a été illustrée par la façon dont Jacques Fournier, seul secrétaire général du Gouvernement ayant eu auparavant un engagement politique, a exercé ses fonctions²⁸⁸.

Cette dualité est une originalité du Secrétariat général du Gouvernement français. Elle est parfois difficile à admettre, parce que le Secrétariat général du Gouvernement de la plupart des autres pays est soit un organe politique, regroupant le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du Gouvernement au sein d'une même structure, soit un organe purement politique, un quasi vice-Premier ministre comme au Japon par exemple, un ministre, un secrétaire d'État ou un ministre délégué placé auprès du Premier ministre, un cabinet politique élargi, mais rarement un organe administratif. S'il l'est, son niveau hiérarchique est beaucoup plus bas, rendant peu pertinente la comparaison avec le Secrétariat général du Gouvernement français.

La séparation entre le politique et l'administratif est assurée de plusieurs manières, mais principalement par la durée des affectations des fonctionnaires travaillant au sein du Secrétariat général du Gouvernement.

²⁸⁷ *Op. cit.*, p. 83.

²⁸⁸ Du 30 juin 1982 au 26 mars 1986.

B. Une distinction entre politique et administratif garantie de plusieurs manières

194. La séparation entre le politique et l'administratif est en premier lieu assurée par la permanence des fonctionnaires du Secrétariat général du Gouvernement (1). Le Secrétariat général du Gouvernement veille à se positionner de manière neutre (2) mais le politique est aussi généralement respectueux des prérogatives du Secrétariat général du Gouvernement et évite de l'impliquer dans des processus politiques (3). En effet, le Secrétariat général du Gouvernement, par son positionnement administratif et neutre est utile au politique, alors que s'il n'était qu'une autre instance politique, il serait redondant (4).

1. La continuité et la permanence des agents du Secrétariat général du Gouvernement

195. En premier lieu, le Secrétariat général du Gouvernement se différencie du politique par la stabilité des fonctionnaires qui y sont affectés et plus particulièrement du secrétaire général du Gouvernement et du directeur.

Comme le montre l'annexe 1, les secrétaires généraux du Gouvernement qui se sont succédés ont été en poste 8 ans en moyenne ; les directeurs, quant à eux, ont occupé leurs fonctions pendant près de 7 ans en moyenne. Abstraction faite de Jacques Larché, qui a assuré la fonction par intérim pendant moins d'un an²⁸⁹, sur les 8 secrétaires généraux du Gouvernement qui ont occupé ces fonctions, trois l'ont été dix ans et plus : André Ségalat (12 ans), Jean-Marc Sauvé (11 ans) et Jean Donnedieu de Vabres (10 ans), Renaud Denoix de Saint Marc ayant exercé ces fonctions pendant neuf ans, sur une période qui fut le théâtre d'importants changements politiques : la première expérience de cohabitation de la V^{ème} République, puis une seconde cohabitation.

²⁸⁹ Du 9 août 1974 au 15 février 1975.

Parmi les directeurs, on peut relever la longévité exceptionnelle de Jacques Larché (16 ans) et de Michèle Puybasset (10 ans) ; deux autres directeurs ayant exercé leurs fonctions pendant 9 ans : Dieudonné Mandelkern et Serge Lasvignes.

Même si le Secrétariat général du Gouvernement est un lieu où les fonctionnaires ne font pas carrière, car la structure est trop petite, certains fonctionnaires restent en place de nombreuses années, comme les chargés de mission.

D'autre part, plusieurs secrétaires généraux ont été affectés au Secrétariat général du Gouvernement avant d'être secrétaires généraux du Gouvernement et y ont parfois exercé les fonctions de directeur, comme Roger Belin et Serge Lasvignes.

Enfin, Jean-Éric Schoettl, directeur du 3 mars 1993 au 26 juin 1997, a été auparavant conseiller pour les questions constitutionnelles, à l'instar de Renaud Denoix de Saint Marc.

196. Marie-Christine Kessler rapporte même qu'« *il semble qu'il soit demandé à ces jeunes l'engagement implicite de demeurer au moins cinq ans au Secrétariat général du Gouvernement* »²⁹⁰.

Toutefois, si cela a pu être exact dans les années 1980, date de la publication de l'ouvrage de Francis de Baecque et de de Jean-Louis Quermonne, il n'existe pas aujourd'hui d'engagement pour les chargés de mission à demeurer en place pendant une durée minimale, comme l'a confirmé Thierry-Xavier Girardot, actuel directeur adjoint au Secrétariat général du Gouvernement. Il a souligné cependant que l'investissement personnel nécessaire à l'apprentissage des fonctions de chargé de mission nécessitait une affectation de trois années au moins²⁹¹.

197. La durée des affectations semble davantage suscitée par l'intérêt des fonctions exercées, en ce qu'elles permettent notamment aux chargés de mission d'avoir une vision d'ensemble sur des pans entiers de l'action de l'État. Cependant, en raison du rythme de travail très soutenu des chargés de mission, l'affectation ne dépasse pas cinq années en moyenne.

198. Cette permanence est essentielle pour le Secrétariat général du Gouvernement, pour plusieurs raisons. Elle permet tout d'abord aux fonctionnaires en place de

²⁹⁰ KESSLER (M.-C.), *op. cit.*, p. 73.

maîtriser les différentes problématiques qu'ils ont en charge, ce qui a pour effet de contrebalancer le poids des cabinets ministériels. En effet, à l'instar du secrétaire général du Gouvernement, les fonctionnaires du Secrétariat général du Gouvernement peuvent avoir été en poste sous différents Gouvernements, aux sensibilités politiques différentes, voire opposées. Ils gardent la mémoire de ce qui a été fait dans les secteurs d'activité qu'ils suivent.

En second lieu, les renouvellements du secrétaire général du Gouvernement et du directeur ne coïncident jamais avec des échéances ou des alternances politiques, bien au contraire, à l'exception notable de Jacques Fournier et en ce qui concerne seulement son départ, en 1986, à l'orée de la première cohabitation²⁹².

2. L'attention portée par le Secrétariat général du Gouvernement à la neutralité politique dans sa fonction de conseil du Premier ministre

199. André Bertrand a souligné que l'efficacité de l'action du *Cabinet Office* anglais est étroitement liée à l'intériorisation par son personnel de l'importance d'apparaître comme un auxiliaire neutre et objectif. C'est en effet à cette seule condition que le *Cabinet Office* a pu s'imposer. C'est aussi grâce à cette situation qu'il peut durer.

André Bertrand précise ainsi que « *dès le premier titulaire du poste de Secrétaire permanent, et non moins fermement par la suite, le Chef du Cabinet Office a scrupuleusement veillé à ce que l'activité de tous ses subordonnés, comme la sienne propre, se situât sur un plan exclusivement « sécrétarial », c'est-à-dire à ce qu'à aucun moment, ni de près ni de loin, le Cabinet Office ne puisse être accusé de mener une politique personnelle, de préjuger à l'avance les décisions que le Cabinet pourrait être amené à prendre, ou d'influencer en quelque sens que ce soit la prise de ces décisions. En d'autres termes, le Cabinet Office a pu d'autant mieux se faire respecter de l'ensemble des départements ministériels à compétence « exécutive »*

²⁹¹ Entretien du 3 mars 2014.

qu'il a su devenir pour eux un auxiliaire indispensable de leur travail et un organe administratif d'une complète objectivité, sans leur apparaître, si l'on peut dire, comme un " concurrent déloyal " »²⁹³.

C'est précisément le cas du secrétaire général du Gouvernement français actuel : en le comparant avec le secrétaire permanent anglais, André Bertrand conclut qu' « il n'est pas douteux (...) qu'il [le secrétaire général du Gouvernement] doit la place qu'il a su acquérir à la parfaite impartialité et à la stricte objectivité avec lesquelles, sous la direction de deux chefs successifs, il n'a cessé, depuis la Libération, de remplir son rôle. On peut prévoir que ce rôle ne fera que grandir dans les années à venir »²⁹⁴.

200. Cette appréciation est confirmée depuis longtemps. Ainsi, lors du colloque consacré au secrétaire général du Gouvernement, Gérard Conac s'est interrogé longuement sur les « ambiguïtés » apparentes, sur les liens entre le politique et le secrétaire général du Gouvernement, pour constater finalement que « le secrétaire général se tient à l'écart du jeu politique. Le secrétaire général ne fait pas de politique au sens anglais du mot « politics »²⁹⁵. Il cite ensuite Samy Cohen qui constate que « les incursions dans le politique sont limitées par des barrières invisibles que le secrétaire général du Gouvernement, comme son équipe, ont su dresser autour d'eux »²⁹⁶.

C'est donc à juste raison que Marie-Christine Kessler constate que « Le Secrétariat général du Gouvernement parvient à se tenir en retrait par rapport aux tensions de l'action gouvernementale, sans doute parce que son personnel a intériorisé des normes d'extrême prudence »²⁹⁷. Elle souligne aussi cette auto-limitation du personnel du Secrétariat général du Gouvernement : « Il semble que le secrétaire général du Gouvernement ait pour règle de n'intervenir au fond que lorsqu'on le lui demande... Cette attitude est une condition nécessaire de son action,

²⁹² Cf. *infra.*, n° 205 et suiv.

²⁹³ BERTRAND (A.), *op. cit.* p. 30.

²⁹⁴ *Op. cit.*, p. 40.

²⁹⁵ CONAC (G.), Le Secrétariat général du Gouvernement, cinquante ans d'histoire, in *Le Secrétariat général du Gouvernement*, IFSA préc., p. 30.

²⁹⁶ *Eod. loc.*

cela, tant face aux ministres et aux ministères que face au cabinet du Premier ministre. Les rapports habituellement cordiaux du secrétaire général du Gouvernement et du cabinet ne semblent être troublés que lorsque le cabinet, à tort ou à raison, a le sentiment d'une incursion du secrétaire général du Gouvernement dans le "fond des problèmes" »²⁹⁸.

201. Cette appréciation est encore confirmée aujourd'hui ; Jean-Marc Sauvé précise que « *le secrétaire général du Gouvernement ne se mêle pas de la politique, sa déontologie, c'est d'aider l'autorité politique, d'éclairer l'autorité politique, pour mettre en œuvre une volonté politique conformément au droit, ce n'est pas de conseiller politiquement sur les buts politiques à poursuivre* »²⁹⁹.

Pour illustrer l'existence de cette séparation, Jean-Marc Sauvé poursuit en soulignant que « *d'un gouvernement à l'autre, il arrive que la même question se pose. Si la question a déjà été tranchée par le secrétaire général du Gouvernement, la note pour le précédent Gouvernement peut être ressortie et immédiatement redonnée : elle n'a aucune inclinaison politique. Si le secrétaire général du Gouvernement portait une appréciation politique, il sortirait complètement de son rôle* »³⁰⁰.

On peut enfin remarquer que les secrétaires généraux du Gouvernement ainsi que tous les directeurs du Secrétariat général du Gouvernement sont des conseillers d'État, ce qui est aussi un facteur d'impartialité et d'indépendance à l'égard du politique.

²⁹⁷ KESSLER (M.-C.), in DE BAECQUE (F.) et QUERMONNE (J.-L.), (dir), *Administration et politique sous la Cinquième République*, op. cit., p. 81.

²⁹⁸ KESSLER (M.-C.), op. cit., p. 86.

²⁹⁹ Entretien du 3 novembre 2014.

³⁰⁰ Entretien du 3 novembre 2014.

3. Le respect symétrique du politique à l'égard du Secrétariat général du Gouvernement

202. Symétriquement, le politique lui-même prend soin de ne pas impliquer le Secrétariat général du Gouvernement dans des arbitrages politiques.

Guy Carcassonne précise en ce sens qu'en ce qui concerne la réunion hebdomadaire entre le Premier ministre et le Président de la République qui intervient juste avant le Conseil des ministres, les secrétaires généraux ne participent pas à la première partie de la réunion : « *Par égard pour le secrétaire général du Gouvernement, on évite de traiter en sa présence les sujets directement politiques, auxquels il n'a pas partie liée, de sorte que ceux-ci, lorsqu'il y en a, sont abordés en tête-à-tête, avant de faire entrer les deux secrétaires généraux* »³⁰¹.

La neutralité que le Secrétariat général du Gouvernement s'est efforcé de préserver a trouvé sa consécration de manière très symptomatique en 1981, comme le souligne avec justesse Olivier Oberdorff : « [le Secrétariat général du Gouvernement] assure la continuité du fonctionnement des pouvoirs publics. Il s'agit d'une instance permanente dont les membres sont des personnels administratifs moins soumis aux conséquences des alternances politiques. On a pu l'observer en 1981, lors de l'arrivée d'une majorité socialiste aux affaires, avec le maintien du secrétaire général du moment qui a ainsi pu aider au fonctionnement de cette alternance politique »³⁰².

4. L'inutilité pour le politique d'une structure politisée supplémentaire

203. Dans le dossier consacré par la *Revue française d'administration publique*, intitulé « *Administrer le sommet de l'exécutif* »³⁰³, Guy Peters, Rod Rhodes et Vincent Wright, auteurs de l'article préliminaire, ont une formule heureuse : un des rôles traditionnels de l'administration au sommet de l'exécutif est de « *dire la vérité*

³⁰¹ CARCASSONNE (G.), Les rapports du Président français et du Premier ministre, *RF. Adm. publ.*, p. 402.

³⁰² OBERDORFF (H.), L'administration des sommets de l'État en France, in *Administrer le sommet de l'exécutif*, *RF adm. publ.*, 1998, n° 83, p. 411-421., p. 419.

au pouvoir »³⁰⁴. Or, seul un conseiller technique insoupçonnable peut jouer ce rôle. C'est en effet un rôle essentiel et complémentaire du cabinet politique que l'implication dans le processus politique engage par hypothèse dans son rôle de conseil.

La définition du haut fonctionnaire par Roger Grégoire, dans son ouvrage consacré à la Fonction publique s'applique particulièrement bien au secrétaire général du Gouvernement et aux fonctionnaires affectés au Secrétariat général du Gouvernement : « *collaborer c'est éclairer ceux qu'on assiste (...); c'est discuter voire combattre. Abandonner ses positions dès l'instant qu'elles déplaisent, taire ses arguments parce qu'on les suppose politiquement inopportuns, c'est pour un haut fonctionnaire non du métier, mais de la courtoisie* »³⁰⁵.

C'est ce qui fait l'intérêt d'une structure comme le Secrétariat général du Gouvernement : une instabilité semblable à celles des organismes politiques ou un caractère politique assumé n'en ferait qu'un avatar du cabinet du Premier ministre. Son maintien et sa pérennisation seraient sans intérêt. Car cette continuité n'est possible que si le secrétaire général du Gouvernement est absolument neutre, à un niveau ou rien ne l'est en principe : c'est ainsi que Marceau Long a pu être secrétaire général du Gouvernement sous le gouvernement Chirac³⁰⁶, puis sous les gouvernements Barre³⁰⁷ et les deux premiers gouvernements de Pierre Mauroy³⁰⁸.

204. En effet, lors de la victoire de François Mitterrand en 1981, Marceau Long, secrétaire général du Gouvernement depuis 1975, est resté à ce poste jusqu'en 1982. Marceau Long raconte ainsi l'entrevue³⁰⁹ : « *le Premier ministre [Pierre Mauroy] m'a demandé quand il est arrivé : « on me dit que vous allez partir ? » Marceau Long a répondu oui, et ajouté : « mais s'il faut assurer une période de transition je le ferai » ; « je pense qu'en effet, il faut que vous restiez. » a répondu Pierre Mauroy.*

³⁰³ *RF adm. publ.*, 1998, n° 83, p. 411 et suiv.

³⁰⁴ *Op. cit.*, p. 388.

³⁰⁵ GREGOIRE (R.), *La fonction publique*, Paris 1954, p. 333, cité par René MASSIGLI, *op. cit.*, p. 65.

³⁰⁶ 27 mai 1974 - 25 août 1976.

³⁰⁷ 25 août 1976 - 21 mai 1981.

³⁰⁸ 21 mai 1981 - 22 juin 1981 puis 22 juin 1981 - 22 mars 1983.

³⁰⁹ Entretien du 24 avril 2010.

Marceau Long précise qu'il n'avait vu le Président de la République qu'une seule fois, lors d'un entretien lorsqu'il était président directeur général de l'ORTF et que François Mitterrand était candidat à la présidence de la République. Marceau Long a pu ainsi assumer ses fonctions avec neutralité sous le nouveau gouvernement, à un poste clef de l'État et dans la continuité. L'échange montre que Pierre Mauroy avait parfaitement compris l'esprit de l'institution et son importance aussi, puisque l'arrivée de la Gauche au pouvoir pour la première fois sous la V^{ème} République justifiait son maintien. Le Secrétariat général du Gouvernement a donc pleinement joué son rôle d'initiation de la nouvelle majorité aux rouages de l'État. Comme l'exprime exactement Marceau Long, « *La fonction n'a pas de sens si le secrétaire général du Gouvernement n'est pas là pour une période de transition* »³¹⁰.

Renaud Denoix de Saint Marc a également pu assumer les fonctions de secrétaire général du Gouvernement de 1986 à 1995, avec une majorité présidentielle concordante ou en cohabitation, à deux reprises.

Guy Carcassonne parle du « *binôme méthodique* »³¹¹ que constitue le couple secrétaire général du Gouvernement - cabinet du Premier ministre, soulignant que ce binôme « *permet que les genres administratif et politique coexistent constamment sans se confondre jamais* »³¹².

Cette appréciation est parfaitement conforme à la réalité des relations entre fonctionnaires du Secrétariat général du Gouvernement et membres des cabinets politiques.

Le cas de Jacques Fournier est plus particulièrement intéressant à analyser dans la mesure où, ayant eu un passé politique avant d'être secrétaire général du Gouvernement, il lui a fallu marquer d'autant plus sa distance avec le politique.

³¹⁰ Entretien du 24 avril 2010.

³¹¹ CARCASSONNE (G.), Ce que fait Matignon, *Pouvoirs* 1994, n° 68, p. 34.

³¹² *Eod. loc.*

C. Le cas de Jacques Fournier

205. Les différents secrétaires généraux du Gouvernement insistent tous sur leur neutralité politique, fondatrice de l'institution du secrétaire général du Gouvernement. L'exemple de Jacques Fournier semble justement contredire cette approche mais son expérience est justement intéressante à analyser, car elle montre au contraire la séparation très nette entre le Secrétariat général du Gouvernement et le politique.

Seul de tous les secrétaires généraux du Gouvernement à avoir été marqué politiquement, puisqu'il avait exercé précédemment, de 1981 à 1982, les fonctions de nature politique que sont celles de secrétaire général adjoint de la présidence de la République, Jacques Fournier n'a eu cependant de cesse de se positionner sur un plan administratif. En effet, pour lui, la coordination du travail gouvernemental s'effectue au moyen de deux instruments distincts : un instrument politique, le cabinet du Premier ministre, et un instrument administratif, le Secrétariat général du Gouvernement.

Dans ses mémoires³¹³, il explique cependant que très conscient des exigences de neutralité politique du secrétaire général du Gouvernement, il s'est aussitôt mis en retrait de la politique, pour se concentrer sur ses fonctions de secrétaire général du Gouvernement.

Cette approche a été précisée lors d'un entretien, le 24 novembre 2009. Jacques Fournier a souligné que la démarche du secrétaire général du Gouvernement était assez analogue à celle du Conseil d'État, quand il rend ses avis : *« Proximité avec le Conseil d'État en la matière, car la réponse vaut aussi pour lui. Le Conseil d'État examine les textes ; le principe, quand on examine un texte est de dissocier toujours la légalité qu'on contrôle et l'opportunité, qui est du ressort du Gouvernement. Au Conseil d'État on va plus loin que la légalité dans certains domaines et on va parfois donner des éléments en opportunité quand on estime avoir la compétence technique pour le faire : par exemple, en politique économique, on ne se prononce pas sur l'opportunité de lancer un grand emprunt, mais pour les*

questions sociales ou pour les questions administratives, on va plus volontiers intervenir. Le secrétaire général du Gouvernement a un peu les mêmes réflexes »³¹⁴.

Ainsi, Jacques Fournier a plus spécifiquement suivi certains dossiers, par inclination personnelle, comme l'école, ou la loi électorale.

Dans ce cas, comme il le souligne, il n'y a pas d'ambiguïté et la frontière est très claire entre conseil juridique et avis politique : quand, dans de rares occasions, le secrétaire général du Gouvernement fait valoir des observations de cette nature, il agit comme le fait le Conseil d'État, en utilisant un « marqueur » pour que le Premier ministre sache bien que sur cette partie, l'avis est plus politique que juridique : comme le Conseil d'État procède dans ses avis, le secrétaire général du Gouvernement propose donc des remarques « *en opportunité* ».

Le Premier ministre peut alors décider d'ignorer éventuellement la remarque, sans courir un risque juridique pour autant.

206. Toutefois, en 1986, au moment de l'alternance, le Premier ministre, Jacques Chirac, demande le remplacement de Jacques Fournier. Ce dernier explique avoir été blessé par une démarche contraire à l'esprit de la fonction qu'il remplissait ; et comme un manque de délicatesse, le soupçon qu'il puisse occuper ce poste de façon partisane³¹⁵.

Cependant, Jacques Fournier explique la démarche en raison de ses engagements politiques passés. Néanmoins, cette réflexion montre bien que pour lui, il allait de soi qu'être le secrétaire général du Gouvernement sous un gouvernement plutôt opposé à ses convictions politiques personnelles était parfaitement compatible et qu'il s'estimait tout à fait capable de remplir la fonction loyalement : « *Ce départ, chacun sait ici que je ne l'ai pas demandé. Mais il va de soi qu'en tant que fonctionnaire je dois l'accepter* »³¹⁶.

En effet, dans son ouvrage, Jacques Fournier précise ainsi, lorsqu'il semble clair qu'un changement de majorité se prépare, que « *en tant que secrétaire général*

³¹³ FOURNIER (J.), *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, Dalloz, 2008, 545 p.

³¹⁴ Entretien du 24 novembre 2009.

³¹⁵ FOURNIER (J.), *op. cit.*, p. 383.

³¹⁶ *Op. cit.*, p. 384.

du Gouvernement, il m'appartient de préparer convenablement cette échéance. ». Lorsque les élections tournent à l'avantage de la droite, Jacques Fournier continue donc à exercer normalement ses fonctions.

207. Outre la situation inédite de la première cohabitation, la décision de Jacques Chirac pouvait aussi s'expliquer par le fait qu'il avait déjà une expérience du pouvoir et du fonctionnement des institutions ; en outre, le secrétaire général du Gouvernement qui a remplacé Jacques Fournier, Renaud Denoix de Saint Marc, avait déjà exercé des fonctions au Secrétariat général du Gouvernement et n'était pas marqué politiquement : s'il y avait un changement du titulaire, le remplaçant connaissait très bien l'institution et les mécanismes. L'esprit de l'institution était donc respecté.

208. Lors de l'alternance suivante, en 1988, Jacques Fournier pèse pour que le secrétaire général du Gouvernement ne soit pas remplacé, afin de ne pas donner l'impression d'une politisation de la fonction. *« J'œuvrerai, deux ans plus tard pour que la gauche revenue au pouvoir n'envisage pas à son tour un changement du titulaire de la fonction. Cela aurait pu conduire à une politisation néfaste de l'institution. Je ne sais pas si les messages que je fis passer dans ce sens y furent pour quelque chose : toujours est-il que mon successeur³¹⁷ survivra à deux changements de majorité et à quatre changements de Premier ministre avant d'être nommé, en 1995, vice-président du Conseil d'État »³¹⁸.*

Parfois, le secrétaire général du Gouvernement défend lui-même son périmètre d'intervention contre d'éventuelles interventions des cabinets.

³¹⁷ Il s'agit de Renaud Denoix de Saint Marc, secrétaire général du Gouvernement du 26 mars 1986 au 25 mai 1995.

³¹⁸ *Op. cit.*, pp. 383-384.

§ 4. La défense par le secrétaire général du Gouvernement de son périmètre d'intervention

209. Malgré la proximité et le but commun, la délimitation des fonctions est clairement établie. Si quelques textes ont posé les principes de l'action du Secrétariat général du Gouvernement, ils restent trop généraux pour constituer une ligne claire de partage avec le cabinet du Premier ministre. La sanction d'éventuels empiètements de l'une des structures sur l'autre, sans laquelle une séparation des fonctions serait illusoire, est effectuée pratiquement, par les acteurs en présence, avec des enjeux différents.

Le secrétaire général du Gouvernement entretient des relations généralement très cordiales avec le directeur de cabinet du Premier ministre, mais il défend soigneusement son périmètre d'intervention, et n'hésite pas à en référer au Premier ministre en cas d'empiètements.

Cette défense a pu se faire contre les empiètements de conseillers du Premier ministre, mais aussi contre ceux des conseillers du Président de la République. Dans les deux cas, la défense se fait en quelque sorte contre une « intrusion du politique », hors de propos et illégitime.

Renaud Denoix de Saint Marc souligne ainsi qu'« à Matignon, les tâches du cabinet, c'est-à-dire le conseil politique au profit du chef de gouvernement, et la gestion administrative des services sont nettement séparées. Le cabinet n'a pas à interférer dans cette dernière et peut consacrer tout son temps et tous ses soins à sa véritable mission. Le membre du cabinet qui voudrait s'immiscer dans les attributions du secrétaire général du Gouvernement serait rapidement et énergiquement rappelé à l'ordre. J'ai eu quelques occasions de le faire »³¹⁹.

Sous la V^{ème} République, la méthode de coordination est toutefois remise en cause, aussi bien dans la méthode elle-même, jugée perfectible, que dans le rôle des acteurs de la coordination.

³¹⁹ DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Le secrétaire général du Gouvernement*, op. cit. p. 5.

Section 2. Un mode de coordination questionné, dans les méthodes comme dans les acteurs

210. La coordination du travail gouvernemental souffre de difficultés chroniques (§ 1^{er}) ; en outre, le monopole de la coordination est plus fondamentalement remis en cause par le phénomène récent d'arbitrage et de coordination parallèle au seul plan politique (§ 2).

§ 1. Une coordination perfectible du travail gouvernemental

211. La coordination du travail gouvernemental est tout d'abord affectée par l'instabilité des périmètres d'intervention des ministères (A) ; par ailleurs, le recours critiquable à la procédure d'urgence a pour effet de gêner le travail de coordination en amont, d'autant qu'il se conjugue à un suivi perfectible des textes (B). La place excessive accordée aux cabinets ministériels a un effet négatif sur l'efficacité de cette coordination (C), d'autant que les structures administratives permanentes, que sont les secrétaires généraux des ministères, sont encore aujourd'hui trop peu mobilisés (D).

A. Une coordination chroniquement parasitée par l'instabilité des périmètres d'intervention des ministres et par un nombre élevé de ministres

212. La modification des périmètres ministériels lors de la formation de chaque Gouvernement, parfois même lors de remaniements partiels a des effets particulièrement négatifs sur la coordination du travail gouvernemental.

Ce phénomène s'ajoute à la tendance à l'élargissement des gouvernements, composés de nombreux ministres et secrétaires d'État, dont le périmètre d'intervention change facilement, responsables de ministères ou de secrétariats d'État taillés sur mesures. La coordination du travail gouvernemental n'en est pas facilitée.

En premier lieu, ces changements de périmètre obligent à prendre systématiquement de nouveaux décrets d'attribution spécifique ; il arrive que le ministre ou le secrétaire d'État quitte le gouvernement sans que le décret fixant ses attributions ait été publié.

Renaud Denoix de Saint Marc souligne pourtant que c'est la tâche première du secrétaire général du Gouvernement dans la coordination du travail gouvernemental justement : « *l'organisation du travail gouvernemental commence par la distribution des tâches. Il s'agit de la rédaction des décrets d'attribution des ministres et des décrets de délégation des ministres délégués et des secrétaires d'État. Au moment de la constitution du Gouvernement, c'est là un travail à la fois urgent et délicat* »³²⁰.

D'autre part, cette situation a pour effet de rendre parfois difficilement lisible le périmètre du ministère, certaines directions ou services étant tantôt rattachés à un ministère, tantôt à un autre, parfois à plusieurs, rendant difficile le suivi des dossiers.

À cela s'ajoute aussi la difficulté de gestion des personnels de ces directions ou de ces services. Pour y remédier, Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, articule ses propositions autour des secrétaires généraux des ministères et des directeurs d'administration centrale dans son rapport au Premier ministre consacré à la fonction publique, remis en 2013³²¹.

Il recommande notamment de créer des « *périmètres ministériels administratifs* »³²², définis comme l'« *ensemble des services dont un même secrétaire général coordonne la gestion* », afin de contrebalancer l'instabilité liée au redécoupage périodique des services, en raison de l'absence de périmètres ministériels fixes.

³²⁰ DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Le secrétaire général du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 6.

³²¹ Mission confiée par le Premier ministre à M. Bernard Pêcheur sur l'évolution de la fonction publique dans les années à venir le 24 mai 2013, sur proposition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

³²² Rapport, p. 112.

Cette solution aurait le mérite de permettre de développer aussi une action plus cohérente pour les services.

B. Le recours critiquable aux ordonnances conjugué à un suivi prévisionnel défaillant des textes

213. Le recours fréquent aux ordonnances, dans l'objectif de légiférer rapidement, n'évite pas les malfaçons législatives, au contraire (1). L'absence d'un suivi prévisionnel efficace des textes est également révélatrice d'une coordination insuffisante (2).

1. Les inconvénients d'un recours trop fréquent aux ordonnances

214. Cette critique relative à l'urgence comme mode normal et habituel de la prise de décision est tout aussi valable dans le cadre de la procédure parlementaire : ainsi de l'utilisation extensive des ordonnances de l'article 38, pour des sujets qui ne justifient pas l'utilisation de ce procédé réservé en principe à des matières spécifiques ou techniques ou à des questions réellement urgentes.

Paradoxalement, quand le système fonctionne dans l'urgence, il y a une inflation de textes, ces derniers étant souvent vus d'ailleurs, ou présentés comme provisoires, et comme pouvant être changés sans difficulté : à cet égard, l'exemple de l'interdiction de l'exploitation du gaz de schiste est symptomatique : le processus est interdit avant toute étude approfondie, l'idée étant qu'en tout état de cause, en cas de nécessité, une loi ultérieure pourra défaire facilement ce qui aura été acté. Ainsi, la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique résulte d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 31 mars 2011, pour laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée le 8 avril 2011.

Le rapporteur du texte au Sénat, M. Michel Houel, a ainsi constaté que la loi intervenait avant toute évaluation approfondie de la question, alors même que divers rapports et les conclusions d'une mission d'information sur le sujet n'avaient pas encore été rendus : « *Votre rapporteur ne cache pas que la rapidité du calendrier législatif ne lui a pas facilité la tâche. Sur un sujet aussi technique, dans lequel les avis, notamment scientifiques, devraient jouer un rôle essentiel, il aurait été souhaitable de bénéficier, avant de légiférer, des travaux non législatifs en cours, notamment le rapport final du CGDD³²³ et du CGIET³²⁴. Votre rapporteur regrette également, comme M. Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, que la date d'inscription du texte en séance publique ne permette pas au législateur de s'appuyer sur les conclusions de la mission commune d'information relative aux gaz et huile de schiste conduite par nos collègues députés François-Michel Gonnot et Philippe Martin* »³²⁵.

D'ailleurs, en novembre 2013, le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur *Les techniques alternatives à la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste* sera moins catégorique sur les dangers de l'exploitation du gaz de schiste.

D'autre part, comme l'a justement écrit Guy Carcassonne, ce procédé ne fait pas reculer les malversations législatives, au contraire³²⁶.

Ces difficultés ne tiennent donc pas tant au système tel qu'il a été conçu mais plutôt à des causes extérieures aux questions de coordination interministérielle proprement dites.

L'inflation législative, le recours à la législation « *administrative* »³²⁷ avec les ordonnances de l'article 38 de la Constitution, la place trop grande des cabinets ministériels ont des effets déstabilisants sur la coordination du travail gouvernemental et compliquent le travail des organes de coordination.

³²³ Commissariat général au développement durable.

³²⁴ Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

³²⁵ Rapport n° 556 (2010-2011) de M. Michel HOUEL, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 25 mai 2011, p. 15.

³²⁶ CARCASSONNE (G.), *La Constitution*, op. cit., n° 259, p. 194.

³²⁷ MOLFESSIS (N.), *Les ordonnances de la XII^{ème} législature (2002-2007)*, Dossier spécial législation, LexisNexis, 2007, p. 1.

Publié en 2004, le rapport de Michal Ben Gera³²⁸ compare le mode de coordination du travail gouvernemental dans différents États. Il relève qu'en France, il s'écoule trop de temps entre la préparation des décisions par les services administratifs et la prise de décision en Conseil des ministres.

2. Un suivi prévisionnel des textes perfectible

215. Le rapport Duport-Durieux³²⁹ souligne lui aussi, la trop grande imprécision des programmes du travail gouvernemental émis par le Premier ministre, tous les six mois, programmes qui ne sont en réalité que les ordres du jour des prochains Conseils des ministres. Comme le constate le rapport, la déclaration de politique générale du Premier ministre est le seul élément auquel peuvent se raccrocher les services et les différents acteurs.

Ce qui avait été mis en place sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing semble s'être donc cristallisé en une formalité rigide, ne permettant pas d'organiser efficacement la coordination du travail gouvernemental.

Le rapport conclut donc en général à la nécessité d'un renforcement de la coordination administrative, autour du Secrétariat général du Gouvernement, en s'appuyant sur les secrétaires généraux des ministères, d'une manière similaire au système anglais, avec la diminution parallèle de la coordination par des organes politiques. Ceux-ci ne sont considérés, à juste titre, que comme les initiateurs légitimes de l'action, mais non comme devant coordonner l'action du travail gouvernemental dans son volet administratif proprement dit. Si la question du resserrement du gouvernement et des cabinets politiques est un préalable indispensable, il semble bien aussi que la méthodologie de la coordination du travail gouvernemental doive être repensée. Comme le relèvent les auteurs du rapport, la coordination en amont est insuffisante : trop souvent les réunions interministérielles qui devraient permettre de coordonner les travaux ne font qu'entériner une action

³²⁸ BEN-GERA (M.), *Coordination des centres du gouvernement: Fonctions et organisation du bureau du gouvernement - Analyse comparative des pays membres de l'OCDE, des PECO et des pays des Balkans occidentaux*, Documents SIGMA, 2004, n° 35, OECD Publishing. doi: 10.1787/5k40hts44936-fr.

prédéterminée, l'urgence étant parfois invoquée par le ministère concerné, peu enclin à ce que les autres ministères viennent interférer dans son action.

De manière plus récurrente, la place trop importante accordée aux cabinets ministériels pèse sur l'efficacité de la coordination de l'action gouvernementale.

C. Les multiples inconvénients d'une place trop grande accordée aux cabinets ministériels sur la coordination de l'action gouvernementale

216. La trop grande place accordée aux cabinets ministériels entraîne deux séries d'inconvénients majeurs : la remontée d'un nombre excessif de sujets à arbitrer vers le Premier ministre (1) et la déresponsabilisation des directeurs d'administration centrale (2).

1. La remontée d'un nombre excessif de sujets à trancher vers le Premier ministre

217. La critique principale du rapport Duport-Durieux porte moins sur des questions d'organisation administrative du travail gouvernemental que sur la structure du pouvoir lui-même, caractérisée par une tendance à la multiplication des postes ministériels et à une extension du rôle des cabinets ministériels. Le rapport identifie cette tendance comme une originalité spécifique à la France.

En effet, dans de telles circonstances, la coordination est évidemment absente, ou compliquée ; coordonner implique la confrontation de différentes options, la mise en cohérence de différents points de vue, ce qui suppose une certaine discussion, ou une négociation, avant un arbitrage. Sans surprise, le rapport Duport-Durieux critique

³²⁹ DUPORT-DURIEUX, Rapport sur la coordination du travail interministériel, rapport conjoint Conseil d'État - Inspection

la place excessive des cabinets et leur propension à ne pas filtrer les demandes : trop de sujets secondaires remontent vers le ministre, voire vers le Premier ministre.

Le rapport constate d'ailleurs que si les décisions et les réunions interministérielles ont augmenté, les effectifs du Secrétariat général du Gouvernement sont restés globalement stables ; ce sont les effectifs du cabinet du Premier ministre qui ont augmenté de 50 %.

Les services du Premier ministre ont conscience des inconvénients d'une absence de filtrage des décisions : ainsi la circulaire précitée du 6 juin 1997 précise à l'article 2 que le Premier ministre « *ne souhaite pas trancher des divergences portant sur des aspects secondaires de l'activité gouvernementale et invite [les ministres] à les régler entre [eux]. [Il] n'en [devra] pas moins être saisi de tout projet de décision importante, ainsi que de tout projet suscitant des différends interministériels persistants.* »

Mais la place disproportionnée des cabinets politiques a pour effet d'aggraver paradoxalement cette situation. On aurait pu croire que des effectifs nombreux permettent d'instruire les dossiers et d'arrêter des décisions alors que c'est le contraire qui se produit, et qui conduit à un risque politique pour les responsables, certaines décisions importantes étant prises à l'inverse par un représentant du cabinet, pas toujours habilité à le faire.

218. Pour les auteurs du rapport, le Secrétariat général du Gouvernement français n'assure pas aujourd'hui véritablement la coordination du travail gouvernemental. Il suggère donc de renouveler au Secrétariat général du Gouvernement sa fonction de coordination du travail gouvernemental : « *Il est en effet indispensable que le cabinet du Premier ministre soit en mesure de se consacrer davantage aux sujets qui sont véritablement importants pour le Gouvernement. Cela suppose de confier au Secrétariat général du Gouvernement un rôle de coordination et de garant de la*

qualité du processus de décision alors qu'il se borne aujourd'hui à organiser les réunions interministérielles »³³⁰.

Le diagnostic sévère porté par les auteurs du rapport souligne les risques d'un gouvernement aux ministres trop nombreux, qui entraîne fatalement des cabinets politiques proportionnels et des difficultés accrues de coordination. En effet, les services, qui pourraient justement effectuer ce travail préalable de réflexion ne le font pas, étant trop éloignés des cabinets ; ces derniers assument seuls la réflexion sur le problème soulevé alors qu'ils n'ont pas la compétence technique des fonctionnaires des services.

Cette analyse rejoint celle du contrôleur général des Armées André Ferragne, en poste au Secrétariat général du Gouvernement de 1998 à 2002 comme chef de la mission d'organisation des services du Premier ministre. Il porte également un regard critique sur le mode de fonctionnement actuel de la coordination du travail gouvernemental.

Pour lui, la faiblesse du Secrétariat général du Gouvernement dans l'organisation du travail gouvernemental est due à une trop grande importance accordée aux cabinets ministériels. L'ensemble dégage une impression d'inefficacité, parce que l'échelon politique investit des domaines techniques, en refaisant le travail effectué par les services sans apporter une réelle plus-value, sans pouvoir s'impliquer dans des choix qui eux sont de nature politique.

C'est ce qu'André Ferragne résume en soulignant qu'au lieu d'instruire et de décider à moitié, le politique devrait simplement décider, sans instruire. Il voit une solution dans le réinvestissement d'un rôle de coordination au bénéfice des secrétaires généraux des ministères, en lien avec le Secrétariat général du Gouvernement³³¹.

Une autre conséquence de la place accordée aux cabinets est de déresponsabiliser les administrations.

³³⁰ BEN-GERA (M.), *Coordination des centres du gouvernement: Fonctions et organisation du bureau du gouvernement - Analyse comparative des pays membres de l'OCDE, des PECO et des pays des Balkans occidentaux*, Documents SIGMA, 2004, n° 35, OECD Publishing. doi: 10.1787/5k40hts44936-fr.

³³¹ Entretien du 18 novembre 2009.

2 La déresponsabilisation des administrations

219. La place croissante prise par les cabinets du Premier ministre et des ministres a progressivement remis en cause le rôle essentiel des directeurs d'administration centrale. En réalité, le cabinet politique instruit les dossiers parallèlement à l'administration.

Jacques Chevallier souligne lui aussi que la multiplication des structures de coordination, autant les conseils, comités ou réunions, que les cabinets politiques, sont un frein à la coordination elle-même : « *La prolifération de ces structures de coordination aboutit cependant au résultat contraire à celui recherché en créant (...) de nouveaux problèmes de coordination* »³³². Ce manque d'efficacité dû à une emprise excessive des cabinets est régulièrement dénoncée ; le rapport Picq³³³, mais aussi le rapport Duport-Durieux³³⁴ ainsi qu'une doctrine très abondante et variée pointent les inconvénients de cette place excessive ; démotivation, contournement des structures, moindre efficacité de la coordination.

220. Cette tendance est ancienne cependant ; elle existait déjà sous la III^{ème} République mais dans de moindres proportions, Poincaré ayant imposé par un décret du 13 février 1912 une limitation du nombre de conseillers³³⁵. En tout état de cause, le rôle des cabinets ministériels était alors très différent du rôle joué sous la IV^{ème} République, puis sous la V^{ème} République.

Comme le rappelle René Massigli³³⁶, sous la III^{ème} République, les cabinets ministériels ont un rôle essentiel, sinon unique, d'intermédiaire : entre le ministre et le Parlement en premier lieu, - c'est même le seul lien existant entre le Gouvernement et les assemblées³³⁷ -, et entre le ministre et son administration : « *entre le ministre, ses services et le Parlement, le cabinet était intermédiaire.* »³³⁸ Les cabinets ne se substituaient pas aux services, notamment aux directeurs.

³³² CHEVALLIER (J.), *op. cit.*, p. 331.

³³³ Rapport Picq, L'État en France, servir une nation ouverte sur le monde, Paris, la Documentation française 1995.

³³⁴ *Op. cit.*, DUPORT-DURIEUX, Rapport sur la coordination du travail interministériel, rapport conjoint Conseil d'État - Inspection générale des finances, juillet 2007.

³³⁵ Rappelons toutefois que la pratique des « conseillers officieux » permet de contourner les règles imposées.

³³⁶ MASSIGLI (R.), *op. cit.*, p. 51.

³³⁷ *Cf. infra.*, n ° 240 et suiv.

³³⁸ MASSIGLI (R.), *op. cit.*, p. 42.

221. C'est au cours de la IV^{ème} République, semble-t-il, que le rôle des cabinets a évolué vers un rôle d'instruction parallèle des dossiers. René Massigli critique le « court-circuitage » des directeurs d'administrations centrales, entraînant alors un désinvestissement des services et une inefficacité globale de l'administration.

222. Cette tendance s'est accentuée sous la V^{ème} République. Au début de la V^{ème} République, Étienne Burin des Roziers rappelle pourtant que le général de Gaulle recommandait à ses ministres de « *limiter le nombre de leurs collaborateurs personnels et de traiter les affaires de leur département avec les directeurs de leurs administrations* »³³⁹. Dans son intervention lors du colloque de l'IFSA, Jean Donnedieu de Vabres, secrétaire général du Gouvernement du 14 mars 1964 au 9 août 1974, se demandait si le secrétaire général du Gouvernement pouvait jouer un rôle pour « *canaliser la constitution des cabinets ministériels* »³⁴⁰.

Jacques Fournier lui répondit que si le nombre maximum de collaborateurs au sein des cabinets a été scrupuleusement respecté, la question des collaborateurs « *officieux* » reste entière. Il estime en effet que la place des cabinets ministériels est « *excessive* » et qu'il faut éviter que le cabinet « *ne fasse écran entre le ministre et ses services* »³⁴¹.

C'est que pour diverses raisons, les directeurs d'administration centrale voient leur rôle remis en cause. Marie-Christine Kessler suggère que ce court-circuitage s'explique par la crainte du ministre de voir les directeurs trop influencés par le cabinet du Premier ministre : « *Cette collaboration avec les services administratifs s'effectuerait toujours, si l'on en croit les personnalités interviewées au cabinet du Premier ministre, avec l'accord des cabinets des ministères intéressés... En fait, les cabinets, s'ils connaissent les incursions de Matignon dans leurs administrations ne les craignent pas moins pour autant : "On peut toujours craindre, dans un cabinet de ministre, que des liens trop étroits se nouent entre un conseiller de Matignon et un directeur plus ou moins mécontent ou indocile qui court-circuite son ministre, et se*

³³⁹ BURIN DES ROZIERS (E.), *Retour aux sources 1962, l'année décisive*, Plon, coll. Espoir, 1989, p. 8.

³⁴⁰ Colloque organisé par l'IFSA en 1986, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, op. cit., p. 57.

³⁴¹ *Eod. loc.*

trouver devant une coalition imprévue et souvent adroitement dissimulée : un ministre, on le sait, n'est jamais très sûr de ses directeurs" »³⁴².

Autrement dit, la coordination ne pouvant être assurée au niveau des administrations de manière effective, l'ensemble des problèmes remonte sans discrimination vers le cabinet, pour arbitrage. Pierre Grémion souligne qu'en réalité, au lieu de se coordonner dans un but commun donné, les administrations poursuivent des objectifs spécifiques de défense d'intérêts de groupes sociaux et rendent l'arbitrage indispensable, à l'exception du ministère des finances, qui a tendance à trouver des solutions sans faire remonter les dossiers pour arbitrage. Jean-Luc Bodiguel remarque ainsi que « *Là où un directeur pouvait trancher, il faut maintenant une réunion, quand ce n'est pas un comité restreint* »³⁴³.

Conséquence de cette déresponsabilisation de l'administration, les secrétaires généraux d'administration centrale sont peu impliqués dans la coordination du travail gouvernemental.

D. La sous-utilisation préjudiciable des secrétaires généraux dans la coordination

223. Sous le régime de Vichy, une réflexion approfondie a été menée pour renforcer l'efficacité du travail gouvernemental. Parmi les axes de recherche, la création systématique de secrétaires généraux au sein des ministères a été expérimentée (1). Sous la IV^{ème} République, les secrétaires généraux n'ont pas été véritablement mobilisés (2) alors que sous la V^{ème} République, ce système fait l'objet d'un réinvestissement progressif (3).

³⁴² KESSLER (M.-C.), Le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du Gouvernement pp. 69-103, in BAECQUE (F. de), QUERMONNE (J.-L.) (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Presses de la FNSP, Paris, 1982, 391 p..

³⁴³ BODIGUEL (J.-L.), *Conseils restreints, comités interministériels et réunions interministérielles*, in BAECQUE (F. de), QUERMONNE (J.-L.) (dir.), *op. cit.*, p. 150.

1 Sous Vichy : l'importance accordée aux secrétaires généraux des ministères pour coordonner l'action gouvernementale

224. Sous le régime de Vichy, le système de coordination du travail gouvernemental reposait justement sur les secrétaires généraux de chacun des ministères, considérés comme autant de relais du secrétaire général de la présidence du Conseil.

L'idée de doter chaque ministère d'un secrétaire général remonte à des études doctrinales d'avant-guerre. Ainsi, dans la *Revue du droit public*, dès 1940, Émile Giraud et André Ganem, dans leur projet de réforme des institutions³⁴⁴, proposent que les ministres ne soient « responsables que de leur département ministériel. Assistés d'un secrétaire général permanent, ils sont les contrôleurs, les animateurs, les réformateurs d'un département plus que des chefs administratifs »³⁴⁵.

Dans ce même article, la définition du secrétaire général du ministère est précisée : définition intéressante en ce que les auteurs insistent sur son caractère permanent : « le secrétaire général est dans une situation particulière. Il est permanent, en ce sens qu'il ne s'en va pas en même temps que le ministre, et il est désirable que les ministres conservent le secrétaire général qu'ils auront trouvé en fonction. » Les auteurs soulignent cependant qu'il doit y avoir « entente et confiance entre le ministre et le secrétaire général permanent »³⁴⁶.

225. Le gouvernement de Vichy a accordé une place importante aux secrétaires généraux des ministères. Ceux-ci ont indéniablement bénéficié d'une stabilité très forte, y compris en 1942, où malgré le retour de Pierre Laval au pouvoir, pas un seul secrétaire général n'a été changé.

La question du rôle des secrétaires généraux avait été préalablement théorisée : À propos de la tenue des Conseil des ministres, l'Amiral Fernet écrit ainsi : « il est certain qu'initialement il [le Maréchal Pétain] eût souhaité se tenir à l'écart des questions fragmentaires et se consacrer davantage à l'étude des questions de

³⁴⁴ Projet dont ils prennent soin d'indiquer qu'il a été écrit en juillet 1939 et « n'a donc pas été influencé par l'expérience et les mouvements d'idées de la présente guerre ».

³⁴⁵ GIRAUD (E.), GANEM (A.), Plan de réformes d'ordre constitutionnel, *RDP* 1940, pp. 5-57.

³⁴⁶ *Op. cit.*, p. 54.

politique générale, qu'il aurait voulu traiter avec une équipe restreinte de ses ministres. C'est dans cet esprit que fut envisagé de déléguer aux secrétaires généraux de chaque ministère une part des responsabilités. Choisis en tant que techniciens qualifiés ils eussent assuré l'expédition des affaires courantes, déchargeant le ministre (...). Les ministres auraient ainsi pu consacrer une partie de temps à l'étude des hautes questions de la politique de la France »³⁴⁷.

2 Sous la IV^{ème} République : le rôle marginal des secrétaires généraux

226. Sous la IV^{ème} République, le trop faible rôle joué par les secrétaires généraux des ministères était déjà souligné, notamment par André Bertrand.

Dans son étude consacrée aux *techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne*, publiée en 1954, il souligne en effet l'importance des « *permanent secretaries* » anglais, équivalent des secrétaires généraux français, pour assurer une coordination efficace de l'action gouvernementale. Il constate que la réticence existant en France à l'égard des secrétaires généraux des ministères est un obstacle à une bonne coordination de l'action gouvernementale : « *La coordination de l'action gouvernementale suppose d'abord une unité de vues et une cohésion intérieure aussi parfaite que possible à l'échelon ministériel, ou, si l'on peut dire, au premier degré. En Grande Bretagne, le problème est résolu par la présence auprès de chaque Ministre d'un secrétaire permanent, haut fonctionnaire sous l'autorité directe duquel sont placés les directions et services que groupe chaque Département. Les ministres passent et, par voie de conséquence, l'impulsion politique se modifie, les secrétaires permanents restent. Dans une grande mesure, l'efficacité du travail gouvernemental et administratif, au Royaume-Uni, résulte de l'action des secrétaires permanents. La France, par crainte du pouvoir bureaucratique et fidélité à la notion dualiste du ministre, chef d'un ensemble de services publics, en même temps qu'homme politique,*

³⁴⁷ FERNET (J.), *op. cit.*, pp. 11-12.

est traditionnellement hostile à la création de postes de secrétaires généraux - c'est l'équivalent français du secrétaire permanent britannique »³⁴⁸.

Ce faible rôle joué par les secrétaires généraux a été d'autant plus préjudiciable que le régime était caractérisé par sa forte instabilité politique.

3 Sous la V^{ème} République : la redécouverte progressive du rôle des secrétaires généraux des ministères

227. Sous la V^{ème} République, la coordination de l'action gouvernementale ne s'articule pas davantage sur les secrétaires généraux des ministères. Pourtant, cette formule est séduisante : la coordination serait en quelque sorte déléguée au sein de chaque ministère, le secrétaire général du Gouvernement les utilisant comme arbres de transmission.

Cette coordination par le biais des secrétaires généraux a été plus marquée au début de la V^{ème} République ; le témoignage de Bernard Tricot est éclairant à cet égard, lorsqu'il décrit ses fonctions de secrétaire général pour l'administration, au ministère de la Défense : *« j'ai la charge, pour l'essentiel, d'un organe de coordination et d'impulsion à l'égard de certains services administratifs, financiers, juridiques, sociaux, de gestion du personnel qui sont communs aux trois armées »³⁴⁹.*

Autrement dit, un tel organe n'a pas vocation à relayer des décisions, ni à mettre en œuvre des arbitrages extérieurs, mais plutôt à assurer une coordination interne au ministère ou plus exactement des fonctions transverses du ministère, comme la gestion des ressources humaines, par exemple.

Les secrétaires généraux des ministères ne peuvent être comparés au secrétaire général du Gouvernement : ils sont le plus souvent politiques et, à l'exception du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, ils changent relativement souvent. Enfin, leur capacité de coordination est variable, puisque dans certains ministères, le secrétaire général a peu de prise sur les directions générales puissantes et anciennes qui y existent parfois depuis très longtemps.

³⁴⁸ BERTRAND (A.), *Les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne*, IFSA, 1954, p. 15.

³⁴⁹ TRICOT (B.), *Mémoires, op. cit.*, pp. 189-190.

Le rapport Duport-Durieux précité consacre d'importants développements au rôle des secrétaires généraux dans la coordination interministérielle. Sa proposition n° 11 invite même directement à « *développer la coordination entre le secrétaire général du Gouvernement et les secrétaires généraux des ministères sur les sujets techniques* ».

228. On peut observer que sous la V^{ème} République, un tel système n'a été mis en place que très récemment : progressivement, tous les ministères disposent d'un secrétaire général, parfois commun à plusieurs ministères. Il n'existe par exemple qu'un seul secrétaire général pour les sept ministres, ministres délégués et secrétaires d'État chargés de l'économie et des finances du Gouvernement Valls 1³⁵⁰. Au nombre de dix pour l'ensemble des départements ministériels du Gouvernement Valls 2, les secrétaires généraux des ministères participent désormais à des réunions assez régulières avec le secrétaire général du Gouvernement, permettant de réfléchir à des sujets de réforme de moyen ou de long termes ou à des problématiques communes aux ministères.

En outre, les secrétaires généraux n'ont pas le même poids ni la même influence, face à des directions parfois très puissantes. Ainsi, le secrétaire général du ministère des affaires étrangères est presque un vice-ministre, en raison de sa permanence, et de ses pouvoirs sur les ambassades et les consulats, alors qu'au ministère de l'Intérieur ou au ministère de la Culture, le secrétaire général est moins puissant.

229. La tendance au renforcement des secrétaires généraux des ministères est toutefois d'actualité, puisqu'un décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères³⁵¹ est venu encore renforcer la fonction en la définissant pour la première fois. Ainsi, « *le secrétaire général assure une mission générale de coordination des services et de modernisation du ministère. Il peut être chargé, par arrêté du ministre, de missions de coordination particulières, portant sur certains dossiers, ou l'activité de certains services* ». Son rôle dans le travail interministériel est en outre affirmé puisque l'article 3-3 du décret n°87-389 du

³⁵⁰ 31 août 2014 – 25 août 2014.

³⁵¹ NOR:PRMX1416959D.

cf. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000029290798&dateTexte=&oldAction=dernierJO&categorieLien=id>.

15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale³⁵², modifié par le décret précité du 24 juillet 2014 dispose désormais que « *Le secrétaire général est responsable, dans la limite de ses attributions, de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel. 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* ».

L'idée est de consacrer un lien direct entre le ministre et son secrétaire général afin d'accélérer le processus de prise de décision.

Si de fait, la coordination du travail gouvernemental est perfectible, le monopole dont dispose le Secrétariat général du Gouvernement dans l'organisation de celle-ci est parfois contesté, dans son principe même.

§ 2. Un monopole de la coordination du travail gouvernemental parfois contesté dans son principe même

230. Le processus de coordination, assuré par le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du Gouvernement est affecté par deux phénomènes, en partie liés : l'interventionnisme du Président de la République (A) et la montée croissante d'une tentative d'organisation parallèle du travail gouvernemental (B). Enfin, un acteur comme le secrétaire général des affaires européennes (SGAE), devrait logiquement être rattaché au Secrétariat général du Gouvernement, afin de permettre d'intégrer directement les préoccupations liées à l'intégration du droit européen en droit français (C).

³⁵²

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=B83D34848B5E69811203BBC73ED61AA8.tpdjo06v_1&dateTexte=&cidTexte=JORFTEXT000000700561&categorieLien=cid

A. La tentation récurrente des services de la présidence de la République d'intervenir dans l'action gouvernementale

231. La tentation du Président de la République d'intervenir dans le fonctionnement du Gouvernement n'est pas nouvelle : elle est liée à la place subordonnée du Premier ministre (1). Le lien direct entre le Président de la République et certains ministres n'est pas non plus un phénomène nouveau ; il a existé dès les débuts de la V^{ème} République (2).

1. Une tendance ancienne, liée à la place subordonnée du Premier ministre

232. Le Président de la République ne s'est jamais désintéressé des questions de coordination du travail gouvernemental, parce que le Premier ministre est, à l'exception des périodes de cohabitation, considéré comme subordonné au Président de la République, dont il met en œuvre le programme. Pour Maurice Duverger, par exemple, « *le Premier ministre n'est que le préparateur et l'exécuteur des décisions prises par l'Élysée* »³⁵³.

Comme le rappelle Marie-Christine Kessler, le comportement du général de Gaulle vis-à-vis de ses Premiers ministres successifs, se structure en deux temps : jusqu'en 1962, il n'intervient pratiquement pas : il est plutôt très respectueux du périmètre d'action du Premier ministre. Dans son article précité, Marie-Christine Kessler affirme ainsi : « *Parallèlement, le général de Gaulle était extrêmement respectueux des pouvoirs de son Premier ministre. Il entendait lui laisser gérer le « court terme », se réservant le « long terme ». « L'Élysée était très en retrait », « Le général respectait au maximum notre autonomie » (interview). « Si le général souhaitait faire parvenir des instructions aux ministres, il passait par l'intermédiaire de son Premier ministre. (...) La question algérienne a marqué une rupture et un tournant dans cet équilibre des débuts de la Cinquième République. Le général de*

Gaule s'en est occupé personnellement et a été amené à intervenir plus directement : “ Le général s'est occupé personnellement de certaines affaires du Premier ministre. Le Premier ministre en a été très frappé ” (interview). Pour l'Algérie, Joxe prenait ses instructions directement chez le Président de la République (...) Après cela, l'Élysée a accentué son emprise sur Matignon »³⁵⁴.

Cette phase intermédiaire est en effet attestée par Étienne Burin des Roziers qui souligne que Michel Debré avait les « *coudées franches* » et qu'il « *se comportait, dans une large mesure en chef du gouvernement, présidant fréquemment à Matignon des conseils de cabinet* »³⁵⁵.

Étienne Burin des Roziers souligne d'ailleurs que le travail de coordination se faisait à Matignon et que « *c'est à Matignon que s'est élaborée la vaste œuvre législative et réglementaire des premiers temps de la V^{ème} République* »³⁵⁶. Il est vrai que la plupart des textes pris sur le fondement de l'ancien article 92 de la Constitution ont été élaborés pendant les premiers mois de la V^{ème} République, à une époque où le général de Gaulle exerçait encore les fonctions de chef du Gouvernement, avant d'accéder à la fonction présidentielle aux premiers jours de l'année 1959.

233. Dans la continuité de son prédécesseur, Michel Debré, devenu Premier ministre, a exercé effectivement ses fonctions. Mais, après son départ, la présidence de la République a accentué son implication dans le fonctionnement du Gouvernement.

Cet interventionnisme accru s'accompagna de conseils interministériels, présidés par le général de Gaulle, alors que cette pratique était restée limitée à l'époque où Michel Debré était Premier ministre.

Symétriquement, les conseils de cabinet, qui rassemblaient les ministres et le Premier ministre en dehors du Président de la République cessent définitivement à partir de cette date. L'interventionnisme accru de la présidence de la République

³⁵³ DUVERGER (M.), *Échec au Roi*, Albin Michel, 1978, p. 141.

³⁵⁴ KESSLER (M.-C.), *op. cit.*, p. 94.

³⁵⁵ *Op. cit.*, p. 39.

³⁵⁶ *Op. cit.*, p. 41.

passé donc par une présence accrue dans les questions de coordination du travail gouvernemental. Le secrétaire général du Gouvernement, dont le rôle naturel est de préparer la coordination du travail gouvernemental voit alors son rôle diminué ; plus exactement, il doit compter avec les décisions du Président de la République.

234. L'année 1962 coïncide en effet aussi avec l'adoption par voie référendaire du principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Ce rééquilibrage, cette légitimité accrue du Président de la République, son élection sur un programme qui se précisera au fur et à mesure des élections, rendent de plus en plus inévitable après l'élection une intervention du chef de l'État dans le travail du Gouvernement ; d'autant que le Président de la République dispose de pouvoirs non négligeables, propres ou contresignés.

Rapidement, le Premier ministre, « *commis* »³⁵⁷ du Président de la République, met en œuvre le programme présidentiel. Les interventions directes sur le travail gouvernemental sont donc assez régulières ; mais comme le suggère Jean Massot³⁵⁸, c'est aussi une question de tempérament, une certaine conception de leurs fonctions respectives qui font que les Présidents de la République interviennent plus ou moins dans la sphère d'influence de « leur » Premier ministre.

Comme le soulignent Maurice Duverger et Stéphane Rials, cette prépondérance du Président de la République ne s'explique toutefois que partiellement par le mode d'élection ; ailleurs qu'en France, d'autres Présidents de la République, élus au suffrage universel et disposant parfois des mêmes prérogatives constitutionnelles que le Président français n'ont pas la même stature. Pour Stéphane Rials, le phénomène du fait majoritaire est le facteur qui explique cette prépondérance du Président de la République : « *L'exercice de la suprématie présidentielle, (...) résulte ainsi moins des pouvoirs de droit du chef de l'État que de son mode d'élection et moins de ce dernier seul que de sa combinaison avec la configuration particulière du fait majoritaire en France. C'est dire que cette suprématie, fortement enracinée, n'est pas intrinsèquement définitive* »³⁵⁹.

³⁵⁷ RIALS (S.), *Le Premier ministre*, Paris : Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 1981, p. 90.

³⁵⁸ MASSOT, (J.), *op. cit.* pp. 14 et suiv.

³⁵⁹ RIALS (S.), *La présidence de la République*, Paris : Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 1981, p. 99.

235. La présidence de Valéry Giscard d'Estaing est assez différente en ce que les interventions de la présidence de la République sont plus systématiques, et surtout parce que le Président de la République introduit lui-même une dynamique de rationalisation, avec la création des programmes du travail gouvernemental sur les six mois à venir, les lettres au Premier ministre rendues publiques, dans lesquelles il développe assez précisément les tâches du Gouvernement. Comme le souligne Marceau Long, « *tout cela s'harmonisait avec la création du programme du travail gouvernemental qui était une initiative de Valéry Giscard d'Estaing. Mettant de l'ordre et ayant décidé qu'il y aurait chaque semestre, dès 1975, un programme du travail gouvernemental, arrêté par le Président de la République avec le Premier ministre en fin de compte et avec le concours du secrétaire général du Gouvernement et du secrétaire général de la Présidence de la République qui définissait les choses à faire dans les six mois à venir. Textes à prendre, décrets à soumettre au Conseil d'État ou au Conseil des ministres, communications que chaque ministre aurait à faire sur telle ou telle question. Application en a été faite avec une certaine souplesse, pour ordonner et coordonner les travaux du gouvernement et permettre au Président de la République de voir si le gouvernement exécutait bien le programme* »³⁶⁰.

Dès cette époque, certaines réunions se tenaient en dehors de la présence du secrétaire général du Gouvernement ou d'un de ses représentants : « *Initiative de Valéry Giscard d'Estaing ; pour les conseils qui se tiennent à l'Élysée, il n'appelait pas le secrétaire général du Gouvernement, c'était le secrétaire général de la Présidence de la République qui assistait seul* »³⁶¹. Ainsi que le fait remarquer Marie-Christine Kessler, les services du Premier ministre regrettent cette inflexion, qui aboutit à une moins bonne coordination du travail gouvernemental : « *Le poids de l'Élysée est devenu très sensible. La présidentialisation est sensible au niveau des deux cabinets. Il fallait sans cesse aller en rapport au cabinet du Président de la République. (...) C'est un grand changement par rapport à la présidence du général de Gaulle* »³⁶².

³⁶⁰ Entretien du 24 avril 2010.

³⁶¹ Entretien du 24 avril 2010.

³⁶² KESSLER (M.-C.), *op. cit.*, pp. 96-97.

C'est bien pour cette raison que Jacques Chirac démissionne en 1976 ; il explique en effet ne plus pouvoir gouverner dans le cadre qui l'enserme.

De même, en 1981, François Mitterrand fait mettre en œuvre par Pierre Mauroy, son Premier ministre, le programme de la campagne présidentielle présenté d'ailleurs de manière suffisamment précise, sous la forme de 110 propositions, pour que le Gouvernement puisse le traduire rapidement en réalisations³⁶³.

L'intrusion du Président de la République ou de ses services est ponctuellement inévitable, mais cette intervention est porteuse de difficultés si elle remet en cause les modes de fonctionnement de la coordination du travail gouvernemental. Autrement dit, lorsque le secrétaire général du Gouvernement n'est pas prévenu, ou n'est pas associé à la prise de décisions, des dysfonctionnements surviennent inmanquablement.

2. L'utilisation des ministres par le Président de la République comme relais de son action

236. Le président de la République « *court-circuite* » aussi parfois le Premier ministre en développant des liens directs avec un ministre en particulier. Cette pratique a été initiée par le général de Gaulle et parfois poursuivie par ses successeurs. Ces relations directes permettent de contrebalancer l'influence du Premier ministre.

Elles sont nouées par le biais du secrétaire général de la présidence de la République (SGPR).

Malgré l'analogie des termes entre le secrétaire général du Gouvernement et le SGPR, il existe une différence de nature forte entre ces deux institutions. En effet, le SGPR est un organe purement politique, à l'effectif et aux moyens réduits, qui n'a pas en principe de rôle de coordination et qui n'est épaulé d'aucune structure

³⁶³ Programme présenté par François Mitterrand, dans son message au Parlement du 8 juillet 1981, comme « *la charte de l'action gouvernementale* » et la « *charte de [l'] action législative* » de la nouvelle majorité.

permanente comme l'est le secrétaire général du Gouvernement. Enfin, le titulaire de la fonction change avec le Président de la République.

Fabien Foucaud l'assimile justement à un cabinet ministériel³⁶⁴. Comme il le rappelle, les présidents Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing avaient même fusionné le cabinet et le secrétariat général de la présidence de la République.

Comme le rapporte Henri Oberdorff³⁶⁵, le Conseil d'État a jugé que le secrétariat général de la présidence de la République n'était pas une administration centrale, dans l'arrêt du Conseil d'État en date du 5 mai 1976, *Union des syndicats CFDT des administrations centrales*³⁶⁶.

Étienne Burin des Rozières, SGPR de 1962 à 1967 observe qu'il a pu parfois directement intervenir auprès d'un ministre : *« auxiliaire du Président de la République, il n'avait pas qualité pour agir ou parler en son nom ; à moins, bien entendu, que celui-ci ne lui en donnât expressément mandat. (...) mais ces interventions auprès des ministres, par le détour du secrétaire général étaient rares. En règle générale, le général de Gaulle traitait les affaires de l'État avec ses ministres auxquels sa porte était toujours ouverte (...) »*³⁶⁷.

Edgard Pisani³⁶⁸ rappelle les liens directs, par-dessus le Premier ministre, qui pouvaient exister entre le Président de la République et certains ministres, à l'irritation du Premier ministre : lors de sa nomination comme ministre de l'Agriculture, le général de Gaulle lui déclare ainsi : *« ayez recours à tous les moyens dont vous pourrez disposer au poste que vous allez occuper. Faites appel au Premier ministre, c'est sa fonction et il a du problème agricole une vision très forte. Faites appel à moi si besoin est »*³⁶⁹. Edgard Pisani souligne également qu'*« Il [le général de Gaulle] gouvernait moins par ordre et interdiction, moins par décision ou refus, que par inspiration, ou appel. (...) Le patron n'est pas celui qui ordonne mais celui qui inspire »*³⁷⁰.

³⁶⁴ FOUCAUD (F.), Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime, *RDV* 2010, n° 4, p. 1027-1054., p. 1032.

³⁶⁵ *Op. cit.*, p. 414.

³⁶⁶ *Rec.*, p. 228.

³⁶⁷ *Op. cit.*, p. 10.

³⁶⁸ Ministre de l'agriculture du 24 août 1961 au 8 janvier 1966.

³⁶⁹ *Le général Indivis*, *op. cit.*, p. 42.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 120.

Pour Jean Massot, si les contacts directs entre le Président de la République et un ministre sont courants, avec le ministre de la défense par exemple, ou celui des affaires étrangères, c'est la réunion de ministres avec le Président de la République qui pose davantage une difficulté : « *L'entretien direct du Président de la République avec des ministres de la défense, de la justice, des Affaires étrangères, le contact direct du Président de la République avec certains n'a rien d'extraordinaire ni de choquant ; mais réunir les ministres hors la présence du Premier ministre est choquant* »³⁷¹.

B. La mission de coordination du Secrétariat général du Gouvernement compliquée par l'instauration récente d'une coordination parallèle, à l'initiative de la présidence de la République

237. La présidence de la République ne s'est jamais désintéressée du travail gouvernemental (1). Toutefois, la tentative récente d'intervenir directement dans la coordination du travail gouvernemental est une nouveauté (2).

1. L'interventionnisme traditionnel de la présidence de la République

238. Si la présidence de la République prétend influencer le travail gouvernemental, en intervenant dans le processus de coordination du travail gouvernemental, elle ne saurait remplacer complètement le secrétaire général du Gouvernement ni le cabinet du Premier ministre dans les fonctions de coordination ; elle n'en a pas les moyens³⁷².

Stéphane Rials écrit ainsi que « *L'Élysée n'est pas équipé pour la décision au jour le jour et la gestion* ».

³⁷¹ Entretien du 4 mars 2010.

³⁷² Comme le rappelle notamment Renaud Denoix de Saint Marc dans son entretien du 29 septembre 2014.

Dans son article consacré aux rapports du Président de la République et du Premier ministre, Guy Carcassonne affirmait sans ambiguïté que « *quel que soit le contexte politique, économique, social, quoi qu'il arrive, Matignon est un point de passage obligatoire* »³⁷³.

Guy Carcassonne précise ainsi justement : « *la décision peut avoir son siège à l'Élysée, mais c'est toujours à Matignon que l'action a le sien, car entre le Président de la République et le Premier ministre, l'un fait faire et l'autre fait* »³⁷⁴.

Ainsi, au début de la V^{ème} République, la présidence de la République influence les décisions sans pour autant se substituer au Premier ministre.

Étienne Burin des Roziers souligne ainsi que la préparation du travail gouvernemental était effectuée par le secrétaire général du Gouvernement, dans des termes encore parfaitement valables aujourd'hui : « *Organiser la préparation : accord au préalable entre le Premier ministre et le Président de la République (...) c'est bien à Matignon que ce travail préparatoire était accompli par les soins du Secrétariat général du Gouvernement, sous la haute autorité du Premier ministre ; C'est encore à celui-ci qu'incombait la responsabilité de diriger l'exécution* » ; « *le général de Gaulle n'a jamais considéré qu'il devait intervenir dans le processus. Parfois, décision de principe de l'Élysée qui reste lettre morte : irritation du général de Gaulle qui en tenait rigueur au Premier ministre* »³⁷⁵. Enfin, Étienne Burin des Roziers explique que l'Élysée n'est pas « *l'instance d'appel* »³⁷⁶ des décisions de Matignon, rejoignant le témoignage précité d'Edgard Pisani.

Dans ce cadre, le Premier ministre peut alors s'opposer efficacement à l'immixtion du Président de la République dans le travail gouvernemental, comme le souligne Edgard Pisani qui décrit ainsi Georges Pompidou : « *Il s'impose au Général, ou plutôt, il lui impose sa méthode. Il obtient peu à peu que tout aille vers lui, et, maintenant ses mains saisissent fermement. Il supporte chaque jour un peu plus mal que les dossiers aillent directement à l'Élysée. Il veut être le seul « rapporteur » devant le Président de la République, son seul interlocuteur. Il supporte mal que Couve de Murville soit en contact constant avec le Général. Bientôt il refusera*

³⁷³ CARCASSONNE (G.), Les rapports du Président de la République français et du Premier ministre, *op. cit.* p. 408.

³⁷⁴ CARCASSONNE (G.), *op. cit.* p. 406.

³⁷⁵ BURIN DES ROZIERES (E.), *Retour aux sources 1962, l'année décisive, op. cit.*, p. 39.

d'étudier un dossier dès lors que le chef de l'État en aura été directement saisi. Et, ce faisant, il en rendra l'aboutissement impossible »³⁷⁷.

Les présidents de la République qui ont succédé au général de Gaulle ont souhaité également peser sur le Gouvernement.

Bien sûr, en période de cohabitation, la situation est très différente car le Premier ministre gouverne et décide effectivement : dans ce cas, la tâche du secrétaire général du Gouvernement est facilitée, car les procédures prévues sont justement scrupuleusement respectées.

Ainsi, comme l'observe Henri Oberdorff, « [en période de cohabitation], *la nature de l'entourage présidentiel ne donne pas, au chef de l'État, de moyens administratifs particuliers pour qu'il puisse aisément continuer à imprimer sa marque »³⁷⁸.*

En réalité, même en dehors des périodes de cohabitation, l'administration de la présidence de la République ne permet pas au Président de la République de s'imposer effectivement.

2. Une nouveauté : la tentative récente de la présidence de la République d'instaurer une coordination parallèle

239. Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, la question de l'interventionnisme présidentiel se pose avec acuité en ce que cet interventionnisme a eu tendance à chercher à coordonner directement le travail gouvernemental plutôt qu'à l'influencer.

L'interventionnisme du Président de la République s'effectue classiquement par le biais du secrétaire général de la Présidence de la République (SGPR) ou par le biais de ses conseillers.

Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le SGPR a joué un rôle central et original ; bien loin d'un rôle discret, il a été au contraire présenté comme un acteur à

³⁷⁶ *Op. cit.*, p. 44.

³⁷⁷ PISANI (E.), *Le général Indivis*, *op. cit.*, p. 175.

part entière, une sorte de héraut du Président de la République, qui tance les ministres, ou précise certaines de leurs déclarations.

SGPR, Claude Guéant a eu un rôle public, inédit jusque-là, en intervenant par exemple directement et publiquement auprès des ministres, concurrençant ainsi directement le Premier ministre. Fabien Foucaud rappelle ainsi que le Premier ministre lui-même a été parfois déjugé par le SGPR³⁷⁹.

En cela, la présidence de la République de Nicolas Sarkozy a été une rupture. Jacques Fournier observe que « (...) depuis [2007] grande question : avant, il y avait un partage entre le cabinet, qui avait la coordination politique et le Secrétariat général du Gouvernement qui avait la coordination administrative et juridique. Avant, il y avait un partage traditionnel entre la Présidence de la République et Matignon : tout se passait à Matignon, et bien sûr le Président de la République était informé, et il envoyait un conseiller le représenter ; ce conseiller n'intervenait pas, même si certains dépassaient un peu leurs prérogatives. Maintenant, on a attiré à l'Élysée, durablement, le processus de coordination dans beaucoup de domaines »³⁸⁰.

Marceau Long aussi constate qu'il y a une évolution avec l'arrivée de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République : « Évolution depuis le milieu de 2007, le travail gouvernemental existe encore, le Premier ministre aussi mais dans les médias et en raison de la tendance à la personnification du pouvoir en général dans le monde, et de l'importance des médias qui n'existait pas il y a 20 ou 50 ans, on s'attache à un homme : le Président de la République. D'où un rééquilibrage des pouvoirs, qui était nécessaire entre le secrétaire général du Président de la République et le secrétaire général du Gouvernement. Sous [la présidence de] François Mitterrand le secrétaire général du Gouvernement avait relativement peu de rapports avec le secrétaire général du Président de la République, car ce sont deux métiers très différents, alors qu'à l'heure actuelle, Claude Guéant est devenu un quasi-ministre, ce qui retentit sur le rôle du secrétaire général du Gouvernement, qui est devenu beaucoup plus effacé, en lien avec le rôle effacé du Premier ministre. Tout

³⁷⁸ *Op. cit.*, p. 411.

³⁷⁹ FOUCAUD (F.), Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime, *RDJ* 2010, n° 4, pp. 1027-1054., p. 1029.

*cela peut être l'annonce d'une dérive définitive ou d'un phénomène simplement épisodique »*³⁸¹.

Enfin, Jean-Marc Sauvé lui-même observe qu' « avec le Président Sarkozy, beaucoup de procédures sont remontées à l'Élysée »³⁸².

Dans l'étude qu'il a consacrée au SGPR, Fabien Foucaud note en effet que « l'ascension de ce personnage dépend essentiellement de la place occupée par le Président de la République. Comme celui-ci voit sa légitimité toujours plus renforcée, au point de ne plus pouvoir être concurrencée, l'influence du secrétaire général ne cesse de croître »³⁸³.

240. Ces tentatives d'intervention dans le travail gouvernemental ont pour effet de parasiter le secrétaire général du Gouvernement et de rendre beaucoup plus difficile la coordination du travail gouvernemental, en occultant une partie des informations dont le secrétaire général du Gouvernement a besoin pour coordonner l'action gouvernementale.

Comme le suppose justement Jacques Fournier, le secrétaire général du Gouvernement, mal informé ne peut pas agir efficacement et des erreurs s'ensuivent : « Dans quelle mesure le secrétaire général du Gouvernement est-il tenu informé et est-il consulté ? Un certain nombre de « couacs » ces derniers temps tiennent probablement au manque d'information ou de consultation du Secrétariat général du Gouvernement. Car un des problèmes du Secrétariat général du Gouvernement est de se tenir au courant de tout ce qui se passe au plan politique pour intervenir le cas échéant, et en tirer les conséquences, pour mettre en musique le programme politique (...) »³⁸⁴.

241. Cette situation a pour conséquence que les instances formelles d'arbitrage ne jouent plus leur rôle, mais se bornent à entériner des accords préalablement conclus.

³⁸⁰ Entretien du 23 novembre 2009.

³⁸¹ Entretien du 24 avril 2010.

³⁸² Entretien du 3 novembre 2014.

³⁸³ *Op. cit.*, p. 1027.

³⁸⁴ Entretien du 23 novembre 2009.

Dans de telles conditions, la mission du secrétaire général du Gouvernement est particulièrement délicate car son impératif est de bénéficier de l'ensemble des informations, pour organiser le travail gouvernemental en conséquence mais aussi pour prévenir toutes les difficultés éventuelles.

Ce qui avait pu être considéré comme une phase liée à la personnalité du Président Nicolas Sarkozy s'est cependant confirmé avec son successeur, comme le note Serge Lasvignes pour qui la montée d'une coordination alternative est en réalité moins liée à la personnalité des Présidents de la République ou à la personnalité des Premiers ministres qu'aux évolutions de la société³⁸⁵.

Serge Lasvignes souligne qu'il dispose encore des informations nécessaires, en raison de ses liens personnels aussi bien avec le cabinet du Premier ministre qu'avec le Président de la République mais que la tendance à cette coordination en parallèle du circuit classique semble être irréversible³⁸⁶.

La montée en puissance du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ainsi que son positionnement à l'extérieur du Secrétariat général du Gouvernement pose des difficultés de coordination. Le rattachement du SGAE au Secrétariat général du Gouvernement qui est une revendication ancienne se justifie d'autant plus aujourd'hui.

³⁸⁵ Entretien du 3 mars 2014.

³⁸⁶ Entretien du 3 mars 2014.

C. La nécessaire subordination du Secrétariat général des affaires européennes au Secrétariat général du Gouvernement

242. Le positionnement du secrétaire général des affaires européennes est ambigu au sens où si son rôle semble être d'apporter une expertise objective sur les questions européennes, au profit du Gouvernement, il est sans conteste un organe politique (1). Il conviendrait de le placer sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement (2).

1. Le positionnement ambigu du Secrétariat général des affaires européennes

243. La genèse du Secrétariat général des affaires européennes est particulière : du fait de l'importance prise par le droit communautaire, le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), créé en 1947, initialement chargé d'administrer l'aide apportée par le plan Marshall, en coordonnant les actions des ministres dans ce but très spécifique, est devenu naturellement l'organe de coordination en matière de droit communautaire.

En 2005, il a pris le nom de Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), dénomination qui correspond mieux aux missions qu'il assume désormais. Le décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes³⁸⁷ définit ses missions à l'article 2. De cet article, il ressort d'abord que le Secrétariat général des affaires européennes a notamment pour mission d'assurer « *le suivi interministériel de la transposition des directives et des décisions-cadres* », en liaison avec le Secrétariat général du Gouvernement, et « *la mise en œuvre des procédures qui incombent au Gouvernement pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution* ».

³⁸⁷ NOR: PRMX0508766D, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000448023>.

Il en ressort aussi que le secrétaire général des affaires européennes n'est pas subordonné au secrétaire général du Gouvernement ; il assure ses missions conjointement, donc en le tenant informé, mais théoriquement à égalité avec lui.

244. Pour les autres missions qu'il assume, le secrétaire général des affaires européennes bénéficie d'une marge de manœuvre relativement large. Par exemple, *« 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, (...) Il coordonne, avec le ministre chargé des affaires européennes, le dispositif interministériel permettant l'information du Parlement européen sur les positions de négociations du Gouvernement ; (...) il coordonne le dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes »*.

Lorsque la France a assuré la présidence du Conseil européen, avant que le traité de Lisbonne n'instaure une présidence stable du Conseil européen, avec une élection du Président du Conseil pour une durée de deux ans et demi, en lieu et place de la présidence rotative de six mois, le rôle du secrétaire général des affaires européennes a été en quelque sorte le rôle du Secrétariat général du Gouvernement décliné pour les questions européennes ; le Secrétariat général des affaires européennes a eu un rôle de coordination des contributions ministérielles pour organiser le semestre de la présidence française : *« Sous l'impulsion présidentielle, l'élaboration du programme de travail semestriel de la présidence française de l'Union européenne est coordonnée par le Secrétariat général des affaires européennes à partir de contributions ministérielles. Le Premier ministre est chargé de mobiliser le Gouvernement. Sous l'autorité du Premier ministre et de son cabinet, le Secrétariat général des affaires européennes et la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne participent à l'élaboration du calendrier et recensent les sujets susceptibles de constituer des priorités du programme de la présidence française de l'Union européenne »*³⁸⁸.

Dans ce domaine, c'est le Président de la République qui a joué un rôle fondamental d'impulsion : *« Il en ressort une répartition des compétences entre le*

³⁸⁸ NABLI (B.), L'appareil d'État à l'épreuve de l'organisation de la Présidence française de l'Union européenne, *Rev. fr. Droit adm.*, 2008, n° 5, pp. 763-777., p. 768.

Président de la République et le chef du Gouvernement : au premier le pouvoir de décision, au second la fonction de mobilisation du gouvernement et de coordination politique »³⁸⁹.

C'est bien seul le Secrétariat général des affaires européennes qui a donc organisé cette coordination, sous le contrôle du Premier ministre certes, mais dans l'orbite du Président de la République.

Avec l'importance prise par le droit communautaire, et notamment la place des directives communautaires dont le champ de compétence devient très large, le Secrétariat général des affaires européennes a vu ses compétences s'étendre naturellement. Le décret de 2005 consacre une sphère d'intervention très large, d'autant qu'à la lecture, il n'est pas évident que le secrétaire général du Gouvernement puisse toujours jouer un rôle prééminent d'arbitrage ou d'instruction. Par ailleurs, le SGAE coordonne l'action des différents points de vue des ministères afin de ne parler que d'une seule voix dans les instances européennes.

245. Dans cette coordination, le secrétaire général du Gouvernement n'intervient qu'à la marge. Pour Jacques Fournier, le Secrétariat général des affaires européennes organise la coordination à son niveau, mais il est subordonné au secrétaire général du Gouvernement qui tranche les questions en cas de conflit. Mais aujourd'hui, le Secrétariat général des affaires européennes tend à prendre une certaine autonomie, ce que regrette Jacques Fournier³⁹⁰.

Le secrétaire général des affaires européennes remplit dans le domaine communautaire les fonctions assumées par le secrétaire général du Gouvernement dans l'ordre interne ; indépendamment, mais en liaison avec lui. C'est une structure complexe, comptant près de 200 personnes, réparties en 20 secteurs opérationnels, recouvrant toutes les sphères de compétence des ministères.

Il est notable de relever que ces effectifs sont supérieurs à ceux du Secrétariat général du Gouvernement. Les chefs des cellules au Secrétariat général des affaires européennes ont des grades élevés, comparables à ceux des chargés de mission du Secrétariat général du Gouvernement.

³⁸⁹ *Eod. loc.*

³⁹⁰ Entretien du 23 novembre 2009.

Le Secrétariat général des affaires européennes est bien un organe de nature politique ; le secrétaire général est parfois le conseiller « Europe » du Président de la République, le plus souvent le conseiller technique « Europe » du Premier ministre.

Le secrétaire général des affaires européennes est une sorte de démembrement du cabinet du Premier ministre, en matière européenne ; il n'y a donc pas d'ambiguïté sur la nature politique du secrétariat général des affaires européennes, mais son positionnement politique pose question aujourd'hui.

2. Sa nécessaire subordination au Secrétariat général du Gouvernement

246. Dès 1986, lors du colloque consacré au Secrétariat général du Gouvernement, Jacques Fournier a estimé que des améliorations devaient être apportées pour l'introduction du droit communautaire en droit français : *« Un autre problème subsiste, dont je ne crois pas qu'il soit résolu de manière satisfaisante et sur lequel nous nous penchons actuellement : c'est celui de l'introduction en droit français de normes résultant des directives communautaires. Cette question relève de la responsabilité du secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI). En liaison avec lui, nous essayons de mettre au point un système de contrôle et de suivi plus précis, plus rapide que celui qui fonctionne actuellement »*³⁹¹.

Car c'est bien en principe le Secrétariat général du Gouvernement qui arbitre les divergences de vues, comme le souligne Jacques Fournier, pour qui cette double coordination pose un problème : *« il peut y avoir un problème. Il y a une double coordination : la coordination qui se fait au niveau du Secrétariat général des affaires européennes se fait en amont de celle qui existe au Secrétariat général du Gouvernement : si un problème se déclare, on passe au Secrétariat général du Gouvernement »*³⁹².

³⁹¹ Cf. colloque organisé par l'IFSA en 1986 préc., p. 45.

³⁹² Entretien du 24 novembre 2009.

De plus, la visibilité de l'ensemble est perturbée par la place naturellement importante accordée à d'autres structures, comme le ministère des affaires étrangères, le secrétariat d'État ou le ministère délégué aux affaires européennes quand il existe.

On comprend que Renaud Denoix de Saint Marc ait proposé de fondre les deux structures en une seule, le Secrétariat général du Gouvernement absorbant le SGAE : « *la coordination entre la conduite des affaires intérieures et celle des affaires européennes est mal assurée. Les liens entre le secrétaire général du Gouvernement et le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) devraient être resserrés. (...)* »³⁹³. En réponse à Thierry de Montbrial, il précise même que « *l'intégration du SGCI dans le Secrétariat général du Gouvernement serait une réforme essentielle* »³⁹⁴.

La suggestion de Jacques Fournier et de Renaud Denoix de Saint Marc de rattacher le SGAE au Secrétariat général du Gouvernement est bien accueillie par des acteurs moins impliqués dans la fonction de coordination du travail gouvernemental.

Ainsi, Jean Picq, dans son rapport, *L'État en France, mieux servir une nation ouverte sur le monde*³⁹⁵, préconisait-il aussi de fondre le SGAE au sein du Secrétariat général du Gouvernement. Nous le pensons aussi.

D'ailleurs, le rapport de l'OCDE précité relatif aux centres de gouvernement souligne que parmi les pays comparés, la France occupe une place à part, car c'est le seul pays où ces questions européennes sont coordonnées par un secrétariat dédié, séparé du secrétaire général du Gouvernement³⁹⁶.

247. Mais, contrairement à la logique, la tendance actuelle est à une montée en puissance du Secrétariat général des affaires européennes, plutôt qu'à sa subordination au secrétaire général du Gouvernement.

Il paraît indispensable de placer le SGAE sous l'autorité du Secrétariat général du Gouvernement. La nature politique du secrétaire général des affaires européennes s'estomperait heureusement, et d'autant plus naturellement qu'il joue principalement un rôle d'expertise technique.

³⁹³ DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Le secrétaire général du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 13.

³⁹⁴ *Op. cit.*, p. 21.

³⁹⁵ *L'État en France, servir une nation ouverte sur le monde*, Paris, la Documentation française, 1995.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

248. Sous la V^{ème} République, la stabilité politique du régime, ajouté à la prééminence de l'exécutif, semblent annoncer à la fois une coordination plus facile à assurer par le Secrétariat général du Gouvernement mais semble aussi questionner la nécessité de disposer d'une structure administrative permanente, dans la mesure où l'instabilité politique ne semble plus devoir être compensée.

Il est réducteur de considérer que le Secrétariat général du Gouvernement ne fait que compenser les faiblesses du pouvoir politique, et sa persistance sous la V^{ème} République, son renforcement même, attestent du contraire.

249. En revanche, la mission de coordination du travail gouvernemental s'est compliquée et elle est aujourd'hui perfectible.

Plusieurs facteurs sont en cause : la plus grande permanence du personnel politique, la place des cabinets ministériels ont eu pour effet parfois d'empiéter sur les attributions du Secrétariat général du Gouvernement. En outre, la multiplication des textes, leur complexité ont aussi pour effet d'entraîner une charge de travail particulièrement forte sur les chargés de mission du Secrétariat général du Gouvernement. Enfin, la prééminence de fait de certains ministères, notamment du ministère des finances, a pour effet de nécessiter des réunions interministérielles supplémentaires pour lutter contre des difficultés d'application de certaines mesures.

Ces facteurs ont pour effet d'affaiblir l'efficacité de la coordination du travail gouvernemental ; comme l'ont relevé aussi bien le rapport Duport-Durieux qu'un rapport de l'OCDE, le niveau de coordination du travail gouvernemental est perfectible, moins en raison du nombre de réunions interministérielles qu'en raison d'une remontée d'un trop grand nombre de décisions à trancher au Premier ministre ou en raison d'une trop faible implication des directions centrales ou des secrétaires généraux des ministères.

³⁹⁶ BEN GERA (M.), rapport préc. pp. 34 et suiv.

250. Toutefois, le Secrétariat général du Gouvernement défend systématiquement ses prérogatives et le pouvoir politique lui-même respecte aussi en général ses attributions mais une présidence de la République trop interventionniste, quinquennat oblige, a tendance depuis quelques années à instaurer une tentative de coordination parallèle, dont le secrétaire général du Gouvernement est exclu, mais qui parasite son travail quotidien. Plus grave, cette coordination, nécessairement incomplète, et sur laquelle le Secrétariat général du Gouvernement n'a qu'une prise assez faible, conduit parfois à exposer le Gouvernement ou le Président de la République.

Enfin, la coordination des questions européennes, historiquement assurée de manière plus politique par le SGAE, gagnerait à être rattachée au Secrétariat général du Gouvernement alors qu'elle a tendance à s'autonomiser et à gagner en importance.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

251. Si les structures de coordination de l'action gouvernementale répondent à un impératif de l'État, vital même, leur création en France a été le fruit d'un cheminement long et compliqué.

Une structure relativement aboutie, portant en elle un certain nombre des caractéristiques de l'actuel secrétaire général du Gouvernement, a été volontairement créée dès la Constitution du Directoire. Elle a été développée ensuite pendant les deux Empires en reprenant les tâches confiées au secrétaire général du Comité de salut public et au secrétaire général du Directoire exécutif. Elle a été redécouverte pendant la guerre de 1914-1918, non sans avoir brièvement mais effectivement existé sous les gouvernements provisoires de 1848 et de 1870.

Enfin, pendant la Seconde guerre mondiale, aussi bien les institutions de la France libre que le régime de Vichy ont esquissé l'actuel Secrétariat général du Gouvernement, ainsi que la fonction de secrétaire général du Gouvernement.

Il est donc inexact de faire de la structure créée en 1917 l'origine du Secrétariat général du Gouvernement actuel. 1917 est donc davantage une étape décisive que l'origine du Secrétariat général du Gouvernement actuel.

Il ressort de ces expériences que le secrétaire général du Gouvernement se développe en fonction de l'exécutif. Un exécutif puissant, même temporairement, a suscité une telle institution pendant la guerre de 1914-1918 lorsqu'il est apparu nécessaire de rendre un pouvoir de direction et d'organisation à la présidence du Conseil ; ainsi encore lors des périodes de crises où le Gouvernement provisoire institué dispose généralement d'importants moyens d'action, avec comme conséquence la mise en place d'une structure de coordination efficace, élaborée. Lorsque l'exécutif est faible, cette structure est combattue, comme le montre l'opposition persistante de la plupart des parlementaires de la III^{ème} République à l'égard du Secrétariat général du Gouvernement.

À cette tendance de fond, s'ajoute une cause essentielle, un déclencheur pour qu'une structure de coordination puisse s'imposer : celle d'une crise, aussi bien une catastrophe naturelle, des attentats majeurs, une guerre, qu'une crise politique très grave révélant l'importance de disposer d'une telle structure. C'est bien à la suite de la réforme Doumergue, appelé après l'émeute du 6 février 1934, que le Secrétariat général du Gouvernement a été substantiellement renforcé.

252. L'exemple du Japon ou celui des pays en voie de développement est à cet égard très révélateur, car il permet d'analyser la mise en place de telles structures. L'OCDE admet d'ailleurs l'utilité de ce processus, puisqu'un programme spécifique y est consacré.

253. En France, l'équilibre qui a été trouvé ressemble à celui du *Cabinet Secretariat* anglais. Il se caractérise surtout par la neutralité des responsables, du secrétaire général du Gouvernement comme de ses collaborateurs, par une délimitation précise du rôle des instances politiques : cabinet du Premier ministre, cabinets ministériels, secrétaire général de la présidence de la République et Secrétariat général du Gouvernement, ce dernier veillant scrupuleusement au maintien de cette neutralité. Mais il est essentiel de constater que le politique lui-même cherche à préserver cette neutralité, en respectant le rôle et la place du secrétaire général du Gouvernement, en n'y nommant pas des fonctionnaires politisés et en respectant le principe d'une continuité des fonctions lors des changements de Gouvernement.

L'équilibre trouvé sous la V^{ème} République résulte d'une synthèse heureuse des expériences passées : l'affirmation de la neutralité du Secrétariat général du Gouvernement, notamment, semble désormais acquise et intégrée, y compris par le politique.

254. Toutefois, les changements de pratique constatés lors de la présidence de Nicolas Sarkozy qui avait tendance à accorder une place accrue à la présidence de la République semblent se confirmer. Cette situation a pour effet de créer des phénomènes informels de coordination au seul niveau politique, rendant difficile la tâche de coordination administrative du Secrétariat général du Gouvernement.

La coordination du travail gouvernemental y perdrait en efficacité.

Les causes de cette coordination perfectible sont moins à rechercher dans l'organisation du Secrétariat général du Gouvernement que dans des freins récurrents, sur lesquels le Secrétariat général du Gouvernement n'a qu'une prise très limitée, voire nulle.

D'abord, l'organisation du travail législatif, trop peu prévisionnelle, recourant de manière trop systématique à la législation déléguée ou à la procédure accélérée, a un effet d'embolie sur le Secrétariat général du Gouvernement, aussi bien dans la rédaction des textes, dans la coordination entre eux, que dans le suivi de leur application.

255. En second lieu, les cabinets ministériels dans leur mode de fonctionnement actuel ont un double effet négatif sur une coordination efficace du travail gouvernemental : ils contribuent à l'encombrement en imposant qu'un nombre très importants de décisions soient directement tranchées par le Premier ministre ; ils court-circuitent et parasitent l'action des structures administratives qui devraient assurer la coordination, secrétaires généraux et directeurs d'administration centrale.

Ainsi, la sévère remarque de René Massigli pour qui « *le gouvernement par les cabinets, c'est le régime de l'irresponsabilité dans l'improvisation et dans la discontinuité* »³⁹⁷ est plus que jamais d'actualité.

Toutefois, des évolutions récentes, comme le renforcement du rôle des structures administratives ou l'attribution au Secrétariat général du Gouvernement d'une fonction de coordination des actions de l'État sur le territoire, *via* les préfets, marquent des inflexions bienvenues dans l'amélioration de la coordination du travail gouvernemental.

256. Cantonner le Secrétariat général du Gouvernement à une fonction purement technique de coordination du travail gouvernemental serait cependant réducteur car de fait, en raison du court-circuitage progressif des circuits formels d'arbitrage et de coordination, le rôle du Secrétariat général du Gouvernement s'est renouvelé et son

³⁹⁷ MASSIGLI (R.), *op. cit.*, p. 55.

centre de gravité se déplace progressivement vers des fonctions de conseil juridique du Premier ministre, fonctions qu'il a toujours exercées mais qui ont gagné en importance en raison de la place accrue du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Plus largement, cette dernière fonction s'inscrit très naturellement dans le cadre de la deuxième mission qu'il assure après la coordination de l'État : assurer la continuité de l'État.

Seconde partie :

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, UN GARANT DU FONCTIONNEMENT DÉMOCRATIQUE DES INSTITUTIONS

257. Il serait réducteur de considérer que le Secrétariat général du Gouvernement n'a que pour fonction de renforcer l'efficacité du travail gouvernemental. En effet, au-delà de sa mission historique de coordination de l'action gouvernementale, le secrétaire général du Gouvernement a vu son rôle se développer progressivement, faisant finalement de lui un rouage essentiel dans le fonctionnement d'un pays démocratique.

258. Le Secrétariat général du Gouvernement a vu tout d'abord se développer son rôle d'entablure des pouvoirs exécutif et parlementaire. Il s'analyse, d'une part, en une tâche historique de préparation des Conseils des ministres et, d'autre part, en une fonction de courroie de transmission entre l'exécutif et le législatif (chapitre 1^{er}).

En outre, le Secrétariat général du Gouvernement joue un rôle essentiel : assurer la continuité de l'action de l'État, aussi bien par le *Journal officiel* que comme « notaire » de l'État, garantissant l'authenticité des textes et la réalisation des arbitrages (chapitre 2).

Enfin, le Secrétariat général du Gouvernement a toujours été le conseiller juridique du Premier ministre. Ce rôle, historiquement beaucoup moins important que sa fonction de coordination, a tendance à s'accroître très nettement, d'une part, en raison de l'affirmation progressive d'une coordination parallèle, sur laquelle le Secrétariat général du Gouvernement a peu de prise, et d'autre part, en raison d'une place croissante des juges, administratif et constitutionnel (chapitre 3).

CHAPITRE 1.

UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE ESSENTIELLE AU FONCTIONNEMENT DÉMOCRATIQUE DES INSTITUTIONS

259. Le Secrétariat général du Gouvernement est l'entablure entre les pouvoirs législatif et exécutif : point d'articulation entre le politique et l'administration, il veille à la réalisation par les administrations des objectifs définis par le politique. Ce travail se matérialise principalement par la préparation du Conseil des ministres. Mais le Secrétariat général du Gouvernement a aussi une fonction d'intermédiaire entre le pouvoir exécutif et le Parlement, qui participe au fonctionnement harmonieux des institutions d'une démocratie moderne.

260. Le Secrétariat général du Gouvernement a tout d'abord un rôle essentiel et historique de préparation des Conseils des ministres (section 1^{ère}). Il a aussi un rôle fondamental de liaison avec les assemblées : c'est très exactement l'entablure entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (section 2).

Section 1. Un rôle essentiel dans la préparation des Conseils des ministres

261. Le Conseil des ministres matérialise à la fois l'aboutissement des projets et l'initiation de nouvelles mesures. C'est un point de passage « formel » obligé. (§ 1^{er}). Dans la préparation des Conseils des ministres, le secrétaire général du Gouvernement conserve un positionnement neutre, renforcé pendant les périodes de cohabitation. Ce positionnement neutre est d'autant plus important que lors de certaines cohabitations conflictuelles, la préparation du Conseil des ministres est l'une des rares circonstances où le Président de la République et le Premier ministre sont astreints à travailler ensemble (§ 2).

§ 1^{er} . Le Conseil des ministres, une étape essentielle préparée par le secrétaire général du Gouvernement

262. Le Conseil des ministres a évolué de manière discontinue depuis l'instauration d'un régime parlementaire. Lieu de discussion, de débats, de décisions, parfois, il a évolué jusqu'à devenir une instance formelle sanctionnant des décisions arbitrées en amont (A). Alors que le Conseil des ministres ne faisait l'objet d'aucun procès-verbal, il a été décidé, après la Seconde guerre mondiale d'officialiser une pratique adoptée pendant la guerre, aussi bien par le régime de Vichy que par le général de Gaulle, consistant à confier au seul secrétaire général du Gouvernement le rôle d'établir un procès-verbal officiel des séances. (B). Sous la V^{ème} République, il a été confirmé dans sa définition de « *point de passage constitutionnellement obligé* »³⁹⁸ (C), mais il est aussi « *l'aiguillon qui pousse en avant la machine*

³⁹⁸ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement, in *Les règles et principes non écrits en droit public*, sous la direction de Pierre Avril et de Michel Verpeaux, LGDJ, Ed. Panthéon-Assas, Droit public, 2000, 256 p., pp. 221-234., p. 227.

gouvernementale »³⁹⁹, pour reprendre l'expression très éclairante de Renaud Denoix de Saint Marc (D).

A. Une évolution discontinue du Conseil des ministres vers une instance formelle entérinant les décisions arbitrées

263. Le Conseil des ministres n'apparaît qu'avec le régime parlementaire, car il matérialise le principe de solidarité gouvernementale (1). Toutefois, cette instance ne peut pas matériellement assurer la coordination du travail gouvernemental (2). La rénovation du Conseil des ministres a été opérée pendant la Seconde guerre mondiale, l'objectif étant d'en rationaliser le fonctionnement (3). Tout en étant l'aboutissement de ces réflexions, le Conseil des ministres de la IV^{ème} République conserve une nature hybride, entre instance de coordination et instance de débats (4).

1. L'émergence du Conseil des ministres avec l'affirmation du régime parlementaire

264. Jean-Marc Sauvé souligne que « *le Conseil des ministres n'a véritablement émergé en droit comme en fait qu'avec l'avènement de la République parlementaire* »⁴⁰⁰. Il note en effet que le Conseil des ministres a longtemps fait l'objet de la défiance du monarque, puis du Parlement. Cette institution du Conseil des ministres a même été parfois délibérément et explicitement écartée⁴⁰¹, avant qu'elle ne s'impose progressivement dans les institutions, en lien avec l'implantation de la République parlementaire.

Le Conseil des ministres est l'instrument des républiques parlementaires, la monarchie anglaise ayant été le théâtre de sa création et de son implantation, malgré

³⁹⁹ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le secrétaire général du Gouvernement, *Revue des sciences morales et politiques*, 2000, n° 2, p. 11.

⁴⁰⁰ SAUVÉ (J.-M.), Le Conseil des ministres, *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 498.

⁴⁰¹ Sous le Directoire par exemple, où la Constitution dispose expressément que les ministres « *ne forment point un conseil* », cité par SAUVÉ (J.-M.), art. préc., p. 498.

et parfois contre le monarque, comme le rappelle Serge Arné, dans sa thèse : « *le Conseil des ministres apparut en 1814, Louis XVIII s'inspirant des institutions britanniques* »⁴⁰².

265. Il n'y a jamais eu de « Conseil » des ministres sous Napoléon : l'unité comme la solidarité d'un conseil manquent absolument, un ministre⁴⁰³ étant seulement chargé de coordonner l'action des ministres, de la surveiller et de veiller à ce qu'elle suive les prescriptions de Napoléon.

Lors des périodes autoritaires, sous le second Empire notamment, il n'y a justement pas de Gouvernement, et même s'il existe formellement un Conseil des ministres, c'est moins l'affirmation d'un Gouvernement qu'un lieu où le souverain décide après avoir pris éventuellement quelques avis : les ministres ne forment pas un ensemble organique. Ils n'ont pas d'existence collective.

Toutefois, l'évolution libérale du régime vers un régime plus proche des monarchies parlementaires, par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 et la formation du ministère Émile Ollivier, redonnaient une certaine consistance au Conseils des ministres. Marcel Morabito écrit ainsi que par ce sénatus-consulte, « *est proclamé le principe de l'unité ministérielle, les ministres délibérant en Conseil sous la présidence de l'Empereur* »⁴⁰⁴.

Comme les ministres du Directoire, cependant, les ministres des deux Empires ne sont en réalité que les commis de l'Empereur, comme l'étaient les ministres du Directoire à l'égard des Directeurs.

266. Serge Arné souligne que le Conseil des ministres n'est finalement que la conséquence de l'émergence d'un véritable Chef du gouvernement, « *doublure* »⁴⁰⁵ du Roi cependant. C'est Talleyrand qui prend le premier le titre de Président du Conseil⁴⁰⁶.

⁴⁰² ARNE (S.), *Le Président du Conseil des ministres sous la IV^{ème} République*, thèse, Bordeaux, 1959, 463 p. (dact.), p. 13.

⁴⁰³ Maret, duc de Bassano, sous le premier Empire, puis Achille Fould sous le second Empire.

⁴⁰⁴ MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 8^{ème} éd., 2004, p. 274.

⁴⁰⁵ *Op. cit.*, p. 18.

⁴⁰⁶ 9 juillet 1815 - 26 septembre 1815.

Dans sa thèse consacrée au Conseil des ministres sous Louis-Philippe⁴⁰⁷, Raymond Hayem définit le Conseil des ministres par sa fonction : « *Le Conseil des ministres assume le rôle de coordinateur de l'unité gouvernementale sous la présidence d'un de ses membres. Détenteur de l'autorité, il porte la responsabilité collective et solidaire des actes du Gouvernement* »⁴⁰⁸.

À l'époque, le Conseil des ministres a une fonction de prise de décision et d'arbitrage, qui se fait en son sein même : « *les délibérations du Conseil des ministres ont pour objet essentiel de déterminer les règles selon lesquelles seront traitées les affaires, et de résoudre dans cet esprit les problèmes intéressant de façon assez générale plusieurs départements ministériels et tous ceux qui par leur importance doivent recevoir l'approbation commune* »⁴⁰⁹.

Malgré ses difficultés à s'imposer face à Louis XVIII et surtout face à Charles X ou face à Louis-Philippe qui y voient une limitation de leurs prérogatives, l'institution se développe, mais par à-coups ; son influence et sa place se mesure au degré d'indépendance du Président du Conseil en exercice, de sa personnalité en somme.

En effet, le Conseil des ministres révèle l'existence d'un Gouvernement, qui n'est plus seulement une juxtaposition de ministres, mais un groupe de politiques unis en vue d'une action commune, solidaire.

C'est donc très consciemment que Charles X et Louis-Philippe ont tenté de s'opposer à l'émergence d'un Conseil des ministres, comme ils se sont opposés tout aussi vainement à l'affirmation d'un chef du Gouvernement.

2. Une instance insuffisante pour coordonner le travail gouvernemental

267. Avec la complexité croissante des interventions de l'État, le Conseil des ministres, dans sa forme initiale d'instance de coordination, a été très rapidement

⁴⁰⁷ HAYEM (R.), *Le Conseil des ministres sous Louis-Philippe*, thèse, Paris, 1939, 222 p.

⁴⁰⁸ *Op. cit.*, p. 6.

⁴⁰⁹ *Op. cit.*, p. 132.

critiqué, comme le symbole même de cette inefficacité de l'exécutif. Elle est le reflet de la présidence du Conseil faible de la III^{ème} République.

Henri Chardon, par exemple, a réclamé une réforme du mode de prise des décisions en Conseil des ministres : il en fait un élément nécessaire de ses propositions de réformes en constatant la nécessité de mettre en place une procédure spécifique et précise lors des Conseil des ministres⁴¹⁰. Léon Blum critique également le mode de fonctionnement de cette institution, incapable de remplir sa fonction d'organisation du travail gouvernemental et de prise de décision : « (...) *nos conseils ne sont jamais aptes à une décision catégorique, bien rarement à une délibération utile. Pour la décision, l'exécution, ils sont trop nombreux, et trop de bonnes volontés contraires s'y paralysent. Ils ne possèdent aucun des organes normaux dont un corps exécutif doit être nécessairement pourvu* »⁴¹¹.

Pour Chardon, ou Blum, le Conseil des ministres doit être une structure de délibération, de décision, voire d'exécution : c'est là que la décision doit s'élaborer en principe et c'est de là que l'impulsion politique doit venir. Mais pour cette mission, le Conseil des ministres de la III^{ème} République est dépourvu de toute efficacité. En effet, si le principe de solidarité gouvernementale est bien affirmé par l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui dispose que « *les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement* », la fragilité des coalitions ayant permis la formation d'un Gouvernement a pour effet d'en faire une instance de délibération assez libre, sans véritable direction et ne permettant pas en tout état de cause d'arrêter des arbitrages ni de prendre des décisions.

En effet, les coalitions de circonstances sont encore plus dépendantes des décisions des partis politiques dont proviennent les ministres, chaque ministre se contentant de se faire l'écho de décisions prises par des instances extérieures au Gouvernement.

⁴¹⁰ « Toute une procédure qui n'a jamais été examinée publiquement doit être arrêtée pour les délibérations et les décisions du Conseil des ministres. (...) Comment tout cela se passe-t-il ? Nous n'en savons rien ; d'autres qui devraient être plus informés que nous n'en savent rien non plus. Tout cela n'a jamais été réglé et ne nous laissons pas dire qu'il y a des traditions ; il n'y a pas même des habitudes. », in Chardon (H.), *L'organisation d'une démocratie, les deux forces, le nombre - l'élite*, Librairie académique Perrin et Cie, Paris, 1921, pp. 99-100.

⁴¹¹ *Op. cit.*, p. 39.

Le Conseil des ministres n'a qu'un poids très faible et finalement très secondaire : ce n'est pas là que peut s'élaborer véritablement la politique gouvernementale, d'autant moins que la complexité progressive des questions à trancher, leur technicité aussi, et la croissance naturelle du nombre de ministres rendent cette instance de plus en plus impropre à arbitrer une quelconque décision.

268. De manière assez symbolique, le manque de solidarité s'illustre ainsi par le recours formé par un ministre contre une décision prise par un autre ministre : saisi d'un recours en excès de pouvoir, le Conseil d'État en accepte la recevabilité⁴¹². Dans son commentaire de l'arrêt du Conseil d'État du 10 mars 1933, *Ministre des finances*⁴¹³, Raphaël Alibert souligne que ce n'est qu'apparemment que l'État se fait un « *procès à lui-même* », dans la mesure où le recours pour excès de pouvoir « *tend uniquement au respect de la règle légale, de l'ordre juridique et de la discipline administrative* ». Cette situation traduit bien cependant l'absence d'homogénéité du gouvernement.

Raphaël Alibert regrette que l'arbitrage entre les ministres doive faire intervenir un juge⁴¹⁴. Par la suite ministre de la Justice sous le régime de Vichy, Raphaël Alibert a été justement sensible à la question de la coordination du travail gouvernemental : c'est lui qui suggéra l'amiral Fernet pour occuper le poste de secrétaire général de la présidence du Conseil.

Reprenant une comparaison assez souvent faite à cette époque, entre l'État moderne et une société anonyme, le Conseil des ministres est comparé au conseil d'administration⁴¹⁵ de cette société. Dans sa thèse, Pierre Liou⁴¹⁶ insiste bien sur le manque d'efficacité des Conseils des ministres, qui se caractérise surtout par leur

⁴¹² CE, 10 mars 1933, *Ministre des finances* Rec, p. 307 : « *considérant par suite que le ministre des finances a qualité pour se pourvoir contre la décision en date du 11 décembre 1931, par laquelle le ministre des pensions a inscrit le sieur Vaquié sur la 61^e liste de classement (...) que le recours susvisé du ministre des finances est recevable* ». V. également, CE, 2 novembre 1934, *Ministre de l'intérieur*, Rec, p. 997 où le Conseil d'État est même plus explicite puisqu'il précise bien qu'il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir : « *... que le recours du ministre de l'intérieur d'une part est recevable et, d'autre part, doit avoir les effets juridiques du recours pour excès de pouvoir et non pas seulement ceux du recours formé dans l'intérêt de la loi ; (...)* ».

⁴¹³ ALIBERT (R.), commentaire sous Conseil d'État, 10 mars 1933 et 2 novembre 1934, *Sirey*, 1935.III, pp. 105-107.

⁴¹⁴ *Op. cit.*, p. 106, « *Le procédé [de faire trancher la question par le Conseil d'État, en reconnaissant un intérêt à agir indépendant de toute idée de patrimoine] est très pratique, mais on ne peut pas dire qu'il satisfasse absolument l'esprit ; et l'on souhaiterait, au nom de l'ordre et de l'autorité dans l'État, que l'accord des activités ministérielles pût être obtenu sans l'arbitrage d'un juge, - ce juge fût-il le Conseil d'État* ». Dans le même article, Alibert qualifie le Conseil d'État de « *régulateur souverain de l'action administrative* ».

⁴¹⁵ BARDOUX (J.), *Revue bleue*, n° du 20 janvier 1934, cité par LIOUS (P.), *La Présidence du Conseil*, thèse, Paris, 1935, p. 5.

⁴¹⁶ LIOUS (P.), *La présidence du Conseil*, thèse, Paris, 1935, pp. 26 et suiv.

manque de préparation, mais aussi par l'absence d'un registre des procès-verbaux des décisions prises. Ces critiques sont traditionnelles ; elles seront renforcées après les tentatives de Doumergue pour réformer la présidence du Conseil en 1934.

Progressivement, la coordination s'est déplacée du Conseil des ministres vers le sous-secrétariat d'État à la présidence du Conseil et au secrétaire général administratif, lors de la Première Guerre mondiale.

Ce n'est donc pas vers le Conseil des ministres que se sont focalisés les tenants d'une réforme de l'exécutif, mais bien plutôt sur la phase de décision en amont.

3. La rénovation du fonctionnement des Conseils des ministres pendant la seconde guerre mondiale

a. Une rupture consacrée par le régime de Vichy : faire du Conseil des ministres un simple lieu de conseil

269. Si le Conseil des ministres trouve son origine dans la République parlementaire, il a fait l'objet d'une évolution particulière sous le régime de Vichy. Il a pris pendant cette période certains aspects qu'il conservera après la guerre. Sur le fond, la différence est grande néanmoins, dans la mesure où le Conseil des ministres est essentiellement vu comme le corollaire de la possibilité pour le chef de l'État d'élaborer des textes normatifs ; la différence entre la loi ou le décret ne tient alors qu'à la consultation préalable du Conseil des ministres, seuls les actes qualifiés de « lois » devant être soumis à cette formalité⁴¹⁷. C'est donc d'abord un critère purement organique qui justifie le maintien de cette institution : sans cet examen par le Conseil des ministres, tous les actes auraient été considérés comme ayant la même valeur.

⁴¹⁷ « Le chef de l'État exerce le pouvoir législatif en Conseil des ministres. », Acte constitutionnel n° 2 cité par Roger BONNARD *in* art. préc., p. 361.

Roger Bonnard⁴¹⁸ définit ainsi le Conseil des ministres comme étant le « conseiller législatif normal et ordinaire du chef de l'État dans l'exercice du pouvoir législatif », qui a « l'obligation de présenter toutes ses lois à l'avis du Conseil des ministres »⁴¹⁹. Toutefois, l'instance est vue moins comme une structure de décision ou de délibération que comme une phase définitive adoptant des solutions déjà arbitrées : le Conseil des ministres entérine en réalité la décision du chef de l'État, définie préalablement.

L'amiral Fernet, secrétaire général du Gouvernement jusqu'en 1943, rapporte ainsi que le Conseil des ministres n'est pas le lieu de l'élaboration de la décision elle-même, ni le lieu de la discussion : « on ne discute pas en Conseil, coupait-il [le Maréchal Pétain] d'une voix sévère, à chacun d'exposer son opinion à son tour »⁴²⁰. L'amiral Fernet explique également que le Conseil des ministres est précédé d'un conseil de cabinet qui permet de dégager les éléments essentiels avant que le Conseil des ministres n'entérine les décisions : « Chaque Conseil des ministres - et il y en a normalement deux par semaine - est précédé d'un conseil de cabinet où sous la direction du vice-président, sont étudiés la totalité des questions en cours de règlement par les ministres et secrétaires d'État, le résultat de leurs voyages, leurs projets de loi. Ainsi la coordination nécessaire est assurée par cet échange de vues, précis et sincère et les lignes principales de l'action gouvernementale peuvent être aisément dégagées par ce Conseil de quatorze membres »⁴²¹. Plus précisément, le mode de fonctionnement est défini ainsi : « le Comité [directeur] ⁴²² prépare les directives de l'action gouvernementale et les soumet à l'approbation du Maréchal Pétain ; lorsque celui-ci l'a donnée, les directives sont transmises aux secrétaires d'État en conseil de Cabinet. Les textes législatifs ou réglementaires une fois établis, le Conseil des ministres en délibère »⁴²³.

Autrement dit, le Conseil des ministres est une instance où la décision n'est que formellement approuvée, entérinée solennellement : cette instance n'est pas une

⁴¹⁸ BONNARD (R.), Les actes constitutionnels de 1940, *RDJ*, 1942, p. 46.

⁴¹⁹ *Op. cit.*, p. 361.

⁴²⁰ « Le Conseil des ministres se tenait deux ou trois fois par semaine dans le grand salon du rez-de-chaussée du Pavillon Sévigné. Dès la fin de juillet [1940], il fut admis que les séances seraient consacrées à un nombre précis de questions. Suivant l'urgence ou la priorité reconnue nécessaire, un ordre du jour était établi à l'avance et communiqué aux ministres ; ceux-ci pouvaient ainsi y réfléchir, se documenter et fixer leur point de vue particulier ».

⁴²¹ *Op. cit.*, p. 32.

⁴²² Composé de Pierre-Etienne Flandin, de l'amiral Darlan et du général Huntzinger.

⁴²³ *Op. cit.*, p. 108.

instance d'élaboration de la décision. C'est donc une évolution majeure par rapport au Conseil des ministres des Républiques parlementaires, délibérant et arbitrant.

Il ressort aussi que c'est une instance de réflexion ambivalente, où dans un premier temps, le Chef de l'État consacre des décisions déjà arbitrées, puis, dans un second temps, sollicite des avis, des idées, des opinions, sans pour autant en débattre dans cette enceinte.

Le Conseil des ministres se situe donc à la fois dans la phase finale de la décision consistant à l'entériner purement et simplement et dans une phase très en amont consistant à débattre sur tel ou tel thème, pouvant éventuellement conduire le chef de l'État à se saisir de la question, le Conseil des ministres remplissant ainsi un rôle de « *boîte à idées* ». Ce n'est pas un lieu de débats entre les ministres présents mais plutôt un lieu où les ministres exposent leurs vues tour à tour⁴²⁴. Cette situation est exactement celle où, en 1962, le général de Gaulle sollicite tour à tour l'opinion de ses ministres sur le principe d'une élection du Président de la République au suffrage universel direct.

b. Une rationalisation des conseils des ministres de la France libre entreprise par Louis Joxe

270. En réaction aux Conseils des ministres inefficaces de de la III^{ème} République, il s'agit au contraire de faire du Conseil des ministres une instance entérinant des décisions déjà travaillées et arrêtées en amont.

Louis Joxe rationalise le système en divisant en 1943 l'ordre du jour en trois parties : « A », « B » et « C », qui perdureront. Les projets de décisions, ainsi que les nominations sont préalablement discutées et arbitrées ; elles arrivent au sein du Conseil des ministres pour simple formalisation de la décision.

⁴²⁴ Pour mémoire, le Conseil des ministres a également une fonction plus originale de désignation du chef de l'État ; après avoir opté pour la cooptation, la désignation par le Conseil des ministres étant subsidiaire, c'est bien le Conseil des ministres qui est chargé de désigner le chef de l'État, après le Maréchal Pétain, en cas d'empêchement de Pierre Laval d'exercer ces fonctions. La désignation devait se faire à la majorité de sept voix par le Conseil des ministres (acte constitutionnel n° 4 du 12 juillet 1940), puis à la majorité des voix (acte constitutionnel n° 4 *bis* du 24 septembre 1940.). Par la suite, l'acte constitutionnel n°4 *ter* du 13 décembre 1940 établit le principe d'une désignation du Chef de l'État, en abandonnant le principe d'une cooptation au profit de Pierre Laval, avant de le rétablir au profit de l'amiral Darlan (acte constitutionnel *quater* du 10 février 1941). Ces éléments sont rappelés dans l'article de Roger BONNARD, Les actes constitutionnels de 1940, *RDP*, 1942, pp. 321 et suiv.

Les Conseils des ministres sont aussi une manière d'entériner des décisions d'une manière plus démocratique, en leur donnant un aspect de concertation, de travail effectué en commun, même si l'inspiration de la politique est clairement imposée par le général de Gaulle.

271. À cet égard, le général de Gaulle livre une définition des Conseils des ministres finalement proche de celle donnée par le régime de Vichy : le général de Gaulle considère en effet que le Conseil des ministres est une étape indispensable pour les décisions arrêtées mais le voit aussi comme un laboratoire d'idées librement exprimées, ne l'engageant absolument pas lui, le chef du conseil des ministres étant lui seul : « *Au cours du débat, j'insiste pour que les opinions soient exprimées sans réserve. En fin de compte, je fais connaître ma propre manière de voir. Souvent, il s'est établi entre les membres une sorte d'accord général. J'en prends acte et tout est dit. Sinon je formule la décision que je crois bonne. De ce fait elle est celle du Conseil* »⁴²⁵. Cette conception est celle, toute militaire, du chef, qui après avoir recueilli les avis, prend une décision qui s'impose à tous.

Il y a donc une conception nette et convergente des Conseils des ministres tenus sous le régime de Vichy et de ceux dirigés par le chef de la France libre.

4. La nature hybride du Conseil des ministres sous la IV^{ème} République

a. Le rôle de stabilisation joué par le Président de la République, président du Conseil des ministres

272. Sous la IV^{ème} République, le Conseil des ministres semble redevenir l'instance qu'il était théoriquement sous la III^{ème} République, c'est-à-dire un lieu de coordination : « *le Conseil des ministres sert d'instance de coordination* »⁴²⁶.

Plus précisément, le Conseil des ministres de la IV^{ème} République est une synthèse du système de la III^{ème} République, du système des instances de la France

⁴²⁵ *Mémoires de guerre*, t. 3., cité par CHAPSAL (J.), *La vie politique en France de 1940 à 1958*, PUF, 1^{ère} éd., 1984, p. 126.

⁴²⁶ BERTRAND (A.), *La présidence du Conseil et le Secrétariat général du Gouvernement*, RDP, 1948, p. 435.

libre et de celui du régime de Vichy : le Conseil des ministres ne peut pas permettre une coordination efficace du travail gouvernemental, qui va donc s'effectuer en amont, mais c'est une formalité nécessaire. Les nominations de hauts fonctionnaires comme l'autorisation donnée au Président du Conseil de poser la question de confiance ne peuvent intervenir qu'en Conseil des ministres⁴²⁷.

À cet égard, le témoignage de Vincent Auriol dans ses mémoires est intéressant. Il a certes assuré une « *magistrature morale* » au sein du Conseil des ministres mais celui-ci est resté une instance peu tournée vers l'action. En revanche, la continuité entre le fonctionnement des Conseils des ministres de Vichy et ceux, assez proches, du Gouvernement provisoire avec les Conseils des ministres de la V^{ème} République est très forte : ce sont des instances formelles et non décisionnaires. Elles servent de réservoir à idées pour l'autorité qui les préside. Le général de Gaulle a en réalité importé le système existant lors du Gouvernement provisoire, sa conception du Conseil des ministres étant très proche de celle du régime de Pétain⁴²⁸.

Dans ses mémoires, Vincent Auriol qui évoque très souvent les Conseils des ministres et le rôle qu'il y joue, précise bien d'une part que ses fonctions y étaient prépondérantes, et d'autre part que la décision s'y prenait : « *j'interviens pour constater que le Conseil est unanime* »⁴²⁹ ; il intervient pour évoquer une question qui permet d'éclairer les débats⁴³⁰. Mais le Président de la République n'a pas la capacité de décider : Vincent Auriol est à cet égard très explicite : « *Je n'ai pas le droit de décider, j'ai un devoir d'avertissement et de conseil* »⁴³¹.

273. Pour Dominique Turpin, l'attribution de la présidence du Conseil des ministres au Président de la République vient « *compenser* » la perte du pouvoir réglementaire⁴³².

L'influence que le Président de la République a pu avoir sur la vie politique et son rôle dans la stabilisation des institutions a été rendue possible par son rôle de président du Conseil des ministres : cette « *magistrature morale* » lui a donné

⁴²⁷ BERTRAND (A.), *op. cit.*, pp. 34 et suiv. Cf. al. 1^{er} de l'art. 49 de la Constitution de 1946 : « *La question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des ministres ; elle ne peut l'être que par le président du Conseil* ». Ces dispositions participent à la rationalisation du parlementarisme voulue par le Constituant de 1946.

⁴²⁸ Cf. *supra.*, n° 269 et suiv.

⁴²⁹ AURIOL (V.), *op. cit.*, p. 143.

⁴³⁰ *Op. cit.*, p. 141.

⁴³¹ *Eod. loc.*

incontestablement un certain poids. Chacun à leur manière, les deux Présidents de la IV^{ème} République ont d'ailleurs tous les deux fait usage de cette capacité stabilisatrice.

Cette influence ne s'exerçait pas sur le Président du Conseil, dont l'instabilité ne faisait pas un concurrent sérieux : Roland Drago, dans son article précité, remarque que « *le Président de la République est l'élément stable du Conseil alors que les ministres sont éphémères* »⁴³³. Il remarque ainsi que le Président de la République a un mandat de sept ans alors que les ministres restent en fonction en moyenne sept mois⁴³⁴. Pour autant, le Président de la République ne pouvait compenser le déséquilibre institutionnel, même si le Conseil des ministres a contribué effectivement à asseoir son autorité. René Coty l'a utilisé en effet, dans un cas très particulier, pour imposer l'investiture du général de Gaulle, comme dernier Président du Conseil de la IV^{ème} République.

En réalité, comme sous la III^{ème} République, les Conseils des ministres voyaient leur efficacité bornée par l'appareil des partis politiques ; ici encore, la formation des gouvernement n'était la plupart du temps que le résultat de tractations politiques, sans réelle cohérence ni unité, les ministres paraissant être bien davantage des délégués des partis politiques que des membres solidaires d'un gouvernement homogène⁴³⁵.

Dès lors, le Conseil des ministres est un lieu de débats, de tractations, voire de transactions, subordonné aux arbitrages des partis politiques. Finalement le Conseil des ministres coordonne peu, l'action étant conduite par l'administration, et en premier lieu par le secrétaire général du Gouvernement qui dispose désormais d'une assise véritable et qui peut coordonner efficacement l'action des administrations.

C'est d'ailleurs lui qui incarne véritablement la continuité du Gouvernement, de l'État en fait, le Conseil des ministres ne formant plus qu'une instance constitutionnellement obligatoire mais privée de toute capacité d'influence.

⁴³² TURPIN (D.), La présidence du Conseil des ministres, *RDP*, 1987, p. 873.

⁴³³ DRAGO (R.), *op. cit.*, p. 161.

⁴³⁴ *Eod. loc.*

⁴³⁵ Le fait par exemple qu'un ministre puisse de fait engager la responsabilité de l'ensemble du Gouvernement, sans même en demander l'autorisation au Chef du Gouvernement.

274. L'instabilité ministérielle du régime vidait de son contenu toutes les tentatives de définition d'une action gouvernementale cohérente. Le sujet a été régulièrement analysé mais il est bien illustré par Marcel Merle dès 1951 pour qui l'instabilité ministérielle du régime, qui s'est aggravée entre la III^{ème} République et la IV^{ème} République a pour effet d'entraîner des « *suspensions périodiques de l'action gouvernementale* »⁴³⁶, et de « *briser la continuité de l'action gouvernementale* »⁴³⁷.

Il est donc difficile de voir dans le Conseil des ministres une instance définissant et menant efficacement l'action du gouvernement. D'ailleurs, comme le souligne Vincent Auriol, il est arrivé souvent que le Conseil des ministres soit tout simplement court-circuité, le gouvernement annonçant par exemple un projet de loi avant même qu'il soit délibéré en Conseil des ministres⁴³⁸.

b. Des réunions soigneusement préparées par le secrétaire général du Gouvernement

275. Les Gouvernements de la IV^{ème} République étant politiquement hétérogènes et n'étant en place que pour quelques mois, le rôle du secrétaire général du Gouvernement dans la préparation des Conseils des ministres et des conseils de cabinet est d'autant plus important⁴³⁹.

La préparation des conseils des ministres est très formalisée : un avant-projet d'ordre du jour est diffusé par le secrétaire général du Gouvernement aux membres du Gouvernement le samedi précédant la réunion du Conseil des ministres du mercredi. L'ordre du jour est préparé par le secrétaire général du Gouvernement, arrêté par le Président du Conseil et soumis au Président de la République avant d'être adressé le mardi précédant le Conseil des ministres aux membres du Gouvernement, y compris d'ailleurs aux membres du Gouvernement qui n'assistent pas au Conseil des ministres.

⁴³⁶ MERLE (M.), De la troisième à la quatrième République. L'instabilité ministérielle, *RDP*, 1951, p. 396.

⁴³⁷ *Eod. loc.*

⁴³⁸ L'incident est rapporté par Jean MASSOT in *L'arbitre et le capitaine*, *op. cit.*, p. 47.

⁴³⁹ BERTRAND (A.), *op. cit.*, pp. 34 et suiv.

L'ordre du jour se divise en trois parties, « A », « B » et « C », reprenant ainsi la nomenclature instaurée par Joxe pendant la guerre. La partie « A » est consacrée aux projets de lois et de décrets; la partie « B » est consacrée aux communications et aux nominations devant être délibérées en Conseil des ministres ; la partie « C » enfin, est relative aux textes « *qui intéressent directement la politique générale du Gouvernement ou impliquent tout au moins une discussion* »⁴⁴⁰.

La partie « B » fait l'objet d'une procédure très formelle visant en premier lieu à s'assurer que tous les membres du Gouvernement ont été informés de la teneur de la communication par le ministre⁴⁴¹ ; dans le cas contraire, le secrétaire général du Gouvernement peut suggérer au chef du Gouvernement de ne pas inscrire la communication à l'ordre du jour. En outre, une note technique est préparée par les services du Secrétariat général du Gouvernement pour le chef du Gouvernement, qui est également destinataire d'une note sur le sujet de nature plus politique, préparée par son cabinet.

Une des évolutions essentielles du Conseil des ministres a été la confirmation de cette pratique suivie aussi bien sous Vichy que par le général de Gaulle, consistant à donner au secrétaire général du Gouvernement le monopole de l'établissement du procès-verbal de la séance.

Le Conseil des ministres a connu des évolutions discontinues mais l'innovation permettant au secrétaire général du Gouvernement d'assister au Conseil des ministres et surtout d'être le seul à y prendre des notes faisant foi n'a jamais été remise en cause.

⁴⁴⁰ *Eod. loc.*

⁴⁴¹ BERTRAND (A.), *op. cit.*, pp. 36-37.

B. Le secrétaire général du Gouvernement, seul habilité à établir un relevé des décisions faisant foi

276. Sous la III^{ème} République finissante, le secrétaire général du Gouvernement a été admis à assister au Conseil des ministres, pour en établir le relevé des décisions, c'est-à-dire les procès-verbaux des séances. Il est symptomatique que tant sous le régime de Vichy qu'au sein du Comité français de libération nationale (CFLN) ou du Gouvernement provisoire de la République Française, le secrétaire général du Gouvernement a été très rapidement invité à assister systématiquement à ces réunions⁴⁴².

Cependant, cette pratique a toujours été considérée comme exceptionnelle ; il n'a jamais été possible à d'autres fonctionnaires, à l'exception du secrétaire général de la présidence de la République, d'assister au Conseil des ministres, sauf dans un cas très particulier⁴⁴³ ou dans des circonstances exceptionnelles et sans prendre de notes de ce qui s'y disait. L'amiral Fernet rapporte en outre que du Moulin de Labarthète, malgré ses tentatives et son poste très influent de directeur de Cabinet du Chef de l'État, n'a jamais pu assister à ces séances⁴⁴⁴. Cette pratique a été conservée à la Libération, et seul le secrétaire général de la présidence de la République assiste aussi au Conseil des ministres. Ils ne sont pas à la table du Gouvernement, mais à une table à part.

Par ailleurs, en dehors des ministres, les secrétaires d'État sont invités à y assister de manière plus ponctuelle, ce qui rappelle la pratique anglaise, où la distinction entre les catégories de ministres est justement faite entre ceux qui assistent de plein droit au Conseil des ministres⁴⁴⁵ et les autres, qui n'y assistent pas ou de façon ponctuelle.

⁴⁴² Comme le relate Louis Joxe dans son ouvrage précité, *Victoires sur la nuit*, cette demande a été formulée par lui au général de Gaulle qui l'a acceptée, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁴³ Comme le rappelle Roland Drago, dans l'introduction à l'article de Renaud Denoix de Saint Marc, consacré au secrétaire général du Gouvernement, in *Revue des sciences morales et politiques*, 2000, n° 2, p. 1., *op. cit.*, il s'agit du maréchal Foch, lors de la préparation du traité de Versailles.

⁴⁴⁴ FERNET (Vice-amiral), *op. cit.*, p. 114.

⁴⁴⁵ Le système anglais désigne comme *Cabinet ministers* les ministres qui assistent aux conseils des ministres.

277. Si le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la présidence de la République ont la permission de prendre des notes en Conseil des ministres, les ministres n'en ont pas le droit.

En revanche, seules les notes du secrétaire général du Gouvernement sont conservées et sont considérées comme faisant foi ; l'intégralité du compte-rendu reste secret, mais ces notes servent aussi à préparer le compte-rendu final et servent d'architecture aux communiqués.

Dans son étude précitée, André Bertrand observe qu'au Royaume-Uni, les procès-verbaux sont établis sous la seule responsabilité du secrétaire permanent et détaille la procédure applicable en cas de contestation par un ministre du contenu du procès-verbal : *« Les délibérations des séances sont consignées dans des procès-verbaux qui contiennent un résumé bref et impersonnel des discussions intervenues, et une formulation très précise des conclusions atteintes et des décisions prises. En particulier, la responsabilité de chaque ministre pour l'exécution de chacune des décisions est très nettement déterminée. Ces procès-verbaux sont, en règle générale, établis par le secrétaire permanent sous sa seule responsabilité. Si, par la suite, un Ministre lui adresse une réclamation en lui indiquant qu'à son avis le procès-verbal n'est pas fidèle, de deux choses l'une : ou le secrétaire permanent accepte cette requête et diffuse un rectificatif au procès-verbal initial ; ou il la rejette, ce qui peut conduire soit à un accord amiable sur une nouvelle base entre le Ministre intéressé et le secrétaire permanent, soit le cas échéant, à titre tout à fait exceptionnel, à un arbitrage du Premier ministre »*⁴⁴⁶.

En France, sous la IV^{ème} République, seul le secrétaire général du Gouvernement préparait le procès-verbal, ayant seul assisté au Conseil des ministres. Ce monopole permettait en outre de respecter la règle du secret des délibérations.

Les conclusions arrêtées sont toutefois nettement moins impératives qu'au Royaume-Uni. Il n'existe pas de mécanisme formel permettant à un ministre de faire modifier le procès-verbal ; symétriquement, il n'existe pas de procédé semblable à la

⁴⁴⁶ BERTRAND (A.), *Les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne*, op. cit., p. 28.

« *liste noire* » évoquée plus haut et permettant de faire appliquer les dispositions arrêtées en conseil des ministres⁴⁴⁷.

S'il existe en France comme au Royaume-Uni une obligation pour les ministères d'adresser une copie de tous les actes pris pour appliquer les décisions du Gouvernement, « *cette (...) prescription n'est pas toujours observée de manière rigoureuse par tous les départements ministériels* »⁴⁴⁸.

Ces procès-verbaux peuvent avoir une importance essentielle, puisque dans certains cas, la CJR s'est appuyée sur ceux-ci pour déterminer les responsabilités du Premier ministre ou des ministres mis en cause⁴⁴⁹.

Le rôle du secrétaire général du Gouvernement est d'autant plus important que le Conseil des ministres est une étape obligatoire.

C. Le Conseil des ministres, « point de passage constitutionnellement obligé »⁴⁵⁰

278. Sous la V^{ème} République, le Président de la République a également pu utiliser le Conseil des ministres pour affirmer son influence (1). Les décisions ne sont toutefois que confirmées (2) et le Conseil constitutionnel vérifie que la procédure a été effectivement respectée (3).

1. L'affirmation du rôle du Président de la République en Conseil des ministres

279. Dans la Constitution du 4 octobre 1958, les mentions du Conseil des ministres concernent principalement le Président de la République : l'article 9 précise que « *le*

⁴⁴⁷ Sur cette « *liste noire* », cf. *supra*, n° 190 et suiv.

⁴⁴⁸ *Op. cit.*, p. 38.

⁴⁴⁹ Cf. *infra*, n° 287 et suiv.

Président de la République préside le Conseil des ministres », ce qui est repris des dispositions de l'article 32 de la Constitution de 1946.

Dans les *Documents pour servir à l'histoire de la Constitution*, l'explication de cette disposition est particulièrement éclairante : c'est en tant que garant du bon fonctionnement des institutions qu'il appartient au chef de l'État de présider le Conseil des ministres et de signer certaines nominations ; ce qui est plus original, c'est que le Président de la République étant le garant de la continuité de l'État, il est nécessaire que ce soit lui qui assure l'articulation avec les autorités nommées en Conseil des ministres : « *S'il préside comme par le passé le Conseil des ministres, s'il signe certaines nominations - comme dans un passé plus lointain -, c'est parce que certaines nominations ont une importance capitale et ne doivent pas seulement être l'œuvre d'un gouvernement même stable mais forcément transitoire ; il faut en effet que ces nominations impliquent entre les intéressés et l'État - et non pas entre les intéressés et le Gouvernement - certains liens, pour assurer la continuité de la vie nationale* »⁴⁵¹.

C'est parfaitement définir ce double rôle de garant de la continuité de l'État et d'incarnation de l'État par le Président de la République, présidant le Conseil des ministres.

Pour Guy Carcassonne, il y a eu un changement dans les conséquences de ce rôle de présidence du Conseil des ministres par rapport à la IV^{ème} République ; en effet, il estime que « *le Président de la République est le maître de l'ordre du jour et de la délibération* »⁴⁵².

Par ailleurs, la continuité entre le rôle ancien et le nouveau rôle du Président de la République est particulièrement soulignée ; l'arbitrage effectif du Président de la République passe en premier lieu par l'exercice de « *son autorité morale lors de la présidence des conseils du Gouvernement* »⁴⁵³.

⁴⁵⁰ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement, in *Les règles et principes non écrits en droit public*, sous la direction de Pierre Avril et de Michel Verpeaux, LGDJ, Ed. Panthéon-Assas, Droit public, 2000, 256 p., pp. 221-234., p. 227.

⁴⁵¹ JANOT (R.), *Documents pour servir à l'histoire de la Constitution*, volume IV, commentaires sur la Constitution, (1958-1959), La Documentation française, 2001, p. 16.

⁴⁵² CARCASSONNE (G.), *La Constitution*, Points Essais, Paris, 11^{ème} éd., 2013, 465 p., n° 81, p. 86.

⁴⁵³ JANOT (R.), *op. cit.*, p. 16.

Outre la présidence du Conseil des ministres, le Président de la République signe également les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres (article 13 de la Constitution) ; enfin, en vertu du même article, le Président de la République « *nomme aux emplois civils et militaires de l'État* », et nomme, après avis des commissions compétentes des assemblées aux emplois les plus importants de l'État⁴⁵⁴.

280. Au total, il semble bien que progressivement, le Conseil des ministres, d'un lieu de coordination est devenu un simple lieu de débats puis une formalité, dont le déroulement est maîtrisé par le seul Président de la République, sous réserve des périodes de cohabitation⁴⁵⁵, lors desquelles il conserve cependant la faculté d'empêcher.

D'ailleurs, dès le début de ses fonctions, le général de Gaulle demande au secrétaire général du Gouvernement d'éviter les formulations accréditant l'idée que le Conseil des ministres déciderait de quelque chose : il est très clair que dans son esprit, le Conseil des ministres ne décide rien, comme l'atteste Roger Belin⁴⁵⁶.

281. Il ne semble pas que le Conseil des ministres ait jamais été, sauf peut-être au temps des monarchies parlementaires, une instance d'arbitrage ou de décision. Sous la III^{ème} République, la faiblesse de l'exécutif, l'absence de reconnaissance officielle jusqu'en 1934 du Président du Conseil rendaient cette phase assez formelle et désordonnée. Sous la IV^{ème} République, l'instabilité ministérielle et une faible solidarité gouvernementale due à la fragilité des coalitions gouvernementales n'en faisaient ni une instance de délibération, ni encore moins une instance de décision.

⁴⁵⁴ Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, NOR: PRMX0910181L . JORF n°0169 du 24 juillet 2010, p. 13642.

⁴⁵⁵ Cf. *infra*, n° 295 et suiv.

⁴⁵⁶ BELIN (R.), *Lorsqu'une République chasse l'autre, 1958-1962, souvenirs d'un témoin*, Ed. Michalon, Paris, 1999 : « *Au surplus, le Conseil des ministres ne doit prendre aucune décision : quand je rédige l'avant-projet de communiqué pour le Ministre de l'Information, je prends soin, pour me conformer aux directives du Général, d'éviter de dire « Le conseil a décidé... » ; le conseil en effet ne décide rien ; les décisions sont prises en conseil, ce qui n'est pas la même chose* », p. 82.

2. La simple confirmation des décisions en Conseil des ministres

282. Les Mémoires de Roger Belin, secrétaire général du Gouvernement du 28 janvier 1958 au 14 mars 1964 sont éclairants, car il a assuré la transition entre la IV^{ème} République et la V^{ème} République.

Il souligne que les Conseils des ministres tenus sous la V^{ème} République, à l'époque de ses fonctions, se distinguaient de ceux de la IV^{ème} République par l'absence de tout caractère décisionnel. Roger Belin décrit ces Conseils des ministres comme des instances où la délibération - au sens d'échange de points de vue - est inexistante et où le débat est pratiquement absent. Il y voit une différence profonde entre le Conseil des ministres ancien et le nouveau : « *les Conseils des ministres perdent leur aspect de débat ; on n'y décide plus vraiment* »⁴⁵⁷.

Au-delà de l'ambiguïté de la citation, qui mélange débats et décisions, la réalité d'un Conseil des ministres comme lieu de décision est contredite par Roger Belin lui-même qui précise que « *les Conseils des ministres qui vont se succéder ne ressemblent en rien à ceux qui viennent de se tenir pendant sept mois [pendant lesquels le général de Gaulle était chef du Gouvernement] et qui étaient remarquables par leur extrême brièveté et par l'absence de toute discussion et de tout débat. Ils ne ressemblent pas non plus à ceux de la IV^{ème} République où les opinions pouvaient s'exprimer longuement et où les divergences se manifestaient avec plus ou moins de force et plus ou moins de passion* »⁴⁵⁸.

Roger Belin poursuit d'ailleurs en soulignant que « *les grandes orientations de notre politique algérienne, de notre politique étrangère ou de notre politique de défense seront prises en dehors du Conseil : celui-ci n'en sera qu'informé* »⁴⁵⁹.

Cette appréciation corrobore celle d'Edgard Pisani : « *en Conseil des ministres, chacun d'entre nous était invité à traiter des affaires de sa compétence, plutôt qu'à délibérer. Ainsi dans la pratique quotidienne, était réalisé le régime présidentiel. Le gouvernement n'était pas un corps constitué ayant fonctions et*

⁴⁵⁷ BELIN (R.), *op cit.* pp. 81 - 82.

⁴⁵⁸ *Eod. loc.*

⁴⁵⁹ *Eod. loc.*

responsabilités collectives ; il était rencontre d'individualités liées au Président par un pacte d'allégeance personnelle. Sous la III^{ème} et la IV^{ème} République, le Conseil des ministres délibérait et décidait. Sous la V^{ème}, seul le Président est, en fait, responsable. (...) Le Conseil des ministres avait pour fonction de consacrer un accord, non de l'élaborer »⁴⁶⁰. Cette situation résulte en réalité davantage de la conception du Premier ministre de l'époque, Georges Pompidou. À cet égard, même s'il convient de nuancer l'analyse d'Edgard Pisani, qui peut ne pas être tout à fait objective, son approche corrobore bien celle de Roger Belin ; avant le Conseil des ministres, tout était arrêté, le Conseil des ministres ne servant qu'à entériner, ou pour mieux dire qu'à homologuer, très exactement, des décisions déjà arbitrées en amont⁴⁶¹.

Cette approche est également confirmée par Jean-Marie Auby dans son commentaire sous l'arrêt emblématique du Conseil d'État, *Kevers Pascalis*, rendu en 1962 : « *Le Conseil des ministres n'est qu'un organe chargé de coordonner l'action gouvernementale et de conseiller le chef de l'État, qui n'est pas juridiquement obligé de se ranger à ses avis* »⁴⁶².

Bernard Tricot souligne lui aussi le caractère formel des décisions entérinées en Conseil des ministres, l'immense majorité des décisions n'appelant absolument aucun commentaire. Pour lui, en dehors de l'exigence constitutionnelle, ce passage en Conseil des ministres « *se justifie par l'opportunité de vérifier que tous les membres du Gouvernement ont été suffisamment informés, selon leurs compétences, des projets de lois ou de décrets.* »⁴⁶³. Cette approche rejoint celle de Renaud Denoix de Saint Marc, secrétaire général du Gouvernement du 26 mars 1986 au 25 mai 1995, qui souligne qu'il lui appartient de n'inscrire à l'ordre du jour que les décisions prêtes à l'être, c'est-à-dire ayant fait l'objet de l'ensemble des visas, consultations et contrôles nécessaires. Pour Renaud Denoix de Saint Marc, « *le Conseil des ministres*

⁴⁶⁰ PISANI (E.), *Le général Indivis*, op. cit., p. 127.

⁴⁶¹ PISANI (E.), op. cit., p. 129 : « *Georges Pompidou empaquetait les affaires avant le conseil, dans son cabinet ou dans les comités interministériels. Il exerçait à ce niveau un pouvoir souverain que la présence du Général ne contrebalançait pas. Et sa force était de pouvoir dire à celui-ci que tout était réglé, qu'il n'y avait plus qu'à homologuer, par une décision formelle, le choix déjà fait. Les débats en conseils le gênaient doublement : ils laissaient entendre que l'accord n'était pas aussi parfait qu'il l'avait dit ; ils laissaient entendre qu'entre la liberté de propos de chacun des ministres, et l'autorité du chef de l'État, la marge du Premier ministre pouvait être dangereusement restreinte* ».

⁴⁶² CE, 13 juillet 1962, *Kevers Pascalis*, Rec., p. 723, Dalloz, p. 606, note AUBY.

⁴⁶³ TRICOT (B.), op. cit., p. 234.

n'est pas une instance de décision »⁴⁶⁴ ni un « *lieu de débats* » ; il évoque le « *déroulement formaliste du Conseil des ministres* »⁴⁶⁵.

Renaud Denoix de Saint Marc souligne en effet que « *le Conseil des ministres n'est pas une instance de décision, et ses délibérations, sont, par elles-mêmes, sans effet juridique. Ce n'est même pas un lieu de débat où s'élaborerait, semaine après semaine, la politique du gouvernement, où les désaccords entre ministres seraient exposés avant d'être arbitrés sur le siège par le Président* »⁴⁶⁶.

283. La conception d'un Conseil des ministres qui ne prend pas de décision et dans lequel on débat rarement⁴⁶⁷ a précédé la Constitution de la V^{ème} République. La rupture a été plutôt celle consacrée par le fait que les décisions entérinées étaient largement inspirées sinon déterminées par le Président de la République, qui y formalisait ainsi son pouvoir, le Premier ministre acceptant pour sa part le rôle subordonné d'artisan de la mise en œuvre d'une politique présidentielle. La description faite par Edgard Pisani de l'exercice de sa fonction de Premier ministre par Georges Pompidou montre cependant que ce dernier disposait des moyens matériels de conduire et de déterminer la politique, en mettant en place des mécanismes empêchant que les ministres puissent prendre des décisions indépendamment du Premier ministre. À cet égard, il n'y a pas eu d'évolution réelle de l'institution qui est plutôt restée sur ce schéma d'une instance formelle d'enregistrement de décisions déjà arbitrées sinon formellement décidées. Il est dès lors plus difficile de souscrire à l'idée que « *sans être redevenu ce qu'il était au début de la V^{ème} République, le Conseil des ministres semble s'être ranimé depuis 1995* »⁴⁶⁸.

Jean-Marc Sauvé analyse le caractère double du Conseil des ministres : il achève le travail de coordination interministérielle - c'est ainsi que le caractérise d'ailleurs Guy Carcassonne⁴⁶⁹ - et les futures décisions y sont pressenties. Jean-Marc

⁴⁶⁴ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement, in *Les règles et principes non écrits en droit public*, sous la direction de Pierre Avril et de Michel Verpeaux, LGDJ, Ed. Panthéon-Assas, Droit public, 2000, 256 p., pp. 221-234., p. 225.

⁴⁶⁵ *Op. cit.*, p. 227.

⁴⁶⁶ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le secrétaire général du Gouvernement, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁶⁷ Dans les *Mémoires d'espoir*, le général de Gaulle décrit ainsi le déroulement du Conseils des ministres : « *chacun peut demander la parole ; elle lui est toujours donnée. Dans les cas les plus importants, j'invite tous les membres à faire connaître leur avis. De toute façon, le Premier ministre présente ses arguments et ses propositions. En fin de compte, j'indique quelle est ma manière de voir et je formule la conclusion.* », in *Mémoires d'espoir, Le renouveau 1958 – 1962*, Plon, 1970, 314 p.

⁴⁶⁸ CARCASSONNE (G.), *La Constitution*, *op. cit.*, p. 88.

⁴⁶⁹ CARCASSONNE (G.), Ce que fait Matignon, *Pouvoirs* 1994, n° 68, p. 33.

Sauvé souligne que le Conseil des ministres est le « *point de convergence de tout le travail gouvernemental* »⁴⁷⁰. Il décrit enfin l'évolution du Conseil des ministres : d'une instance de délibération et de discussions, amenant parfois les projets de textes à être amendés en pleine séance, le Conseil des ministres est rapidement devenu une instance plus formelle, les problèmes de coordination étant réglés en amont dans les instances de coordination du travail gouvernemental : « *toute la logique du système politico-administratif français pousse ainsi fortement à sortir du Conseil des ministres les débats difficiles ou imprévisibles et à les faire trancher en amont au niveau le plus approprié* »⁴⁷¹. Une telle évolution a un effet direct pour le secrétaire général du Gouvernement : les textes présentés en Conseil des ministres doivent être parfaitement achevés, aucun doute ni aucune question ne peuvent subsister lorsque le texte arrive en Conseil des ministres.

Par ailleurs, si Guy Carcassonne constate une évolution dans le mode de fonctionnement des Conseil des ministres⁴⁷², passant d'une instance de délibération à une instance d'enregistrement, et ce, depuis 1995, l'appréciation générale reste celle d'une instance sans efficacité dépendant étroitement de la conception qu'en a le Président de la République⁴⁷³.

284. C'est ainsi que la durée des Conseils des ministres varie fortement, en fonction de la personnalité du Président de la République, et peut être parfois d'une durée très courte, accréditant l'idée que le Conseil des ministres est davantage un rendez-vous hebdomadaire formel qu'une instance indispensable de coordination ou de décision. L'exemple de la politique étrangère est particulièrement intéressant : dans ce domaine, les ministres sont simplement informés, *via* la communication traditionnelle et hebdomadaire du ministre en charge des affaires étrangères, inscrite dans la partie C de l'ordre du jour, mais le Conseil des ministres n'est aucunement un lieu de d'élaboration de la politique étrangère : « *le véritable lieu d'élaboration des décrets se trouve en amont, ce qui accroît le pouvoir des conseillers et des entourages* »⁴⁷⁴.

⁴⁷⁰ SAUVÉ (J.-M.), *Le Conseil des ministres*, *op. cit.*, p. 511.

⁴⁷¹ *Op. cit.*, p. 524.

⁴⁷² *Op. cit.*, p. 88.

⁴⁷³ CARCASSONNE, (G.), *La Constitution*, *op. cit.*, n° 84, p. 88 : « *Il reste qu'une nouvelle évolution devra s'opérer, que l'actuel président ne semble pas vraiment favoriser, afin que le Conseil des ministres justifie à nouveau son nom et redevienne ce qu'il doit être : le lieu d'une collégialité active, solidaire, et partant, efficace* ».

⁴⁷⁴ KESSLER (M.-C.), *op. cit.*, p. 48.

Cette conception du Conseil des ministres est donc assez proche de celle qu'a pu en avoir le général de Gaulle, y compris à l'époque du CFLN.

285. La fonction finalement purement formelle du Conseil des ministres est confirmée par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision 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*⁴⁷⁵, définit l'articulation qui doit exister entre le Conseil des ministres et la consultation du Conseil d'État : « *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'État lors de sa consultation ; (...)* ».

Autrement dit, et *a fortiori*, le Conseil des ministres n'est qu'une instance venant entériner des dispositions ayant déjà fait l'objet d'une consultation. En aucun cas, ce n'est une instance dans laquelle des dispositions pourraient être élaborées⁴⁷⁶.

En conclusion, le Conseil des ministres a évolué mais son évolution n'a pas été linéaire ; il a oscillé entre un rôle de pure consultation et un rôle de conseil du Chef de l'État, ainsi qu'un rôle de passage obligé purement formel sur le plan constitutionnel.

Si le Conseil des ministres a évolué, le rôle du secrétaire général du Gouvernement n'a pas changé : à partir du moment où la fonction de secrétaire général du Gouvernement a été institutionnalisée, son rôle a toujours été de préparer le Conseil des ministres et d'en établir le procès-verbal⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ Cons. const., déc. 3 avril 2003, *Rec.*, p. 325. Sur cette décision, v. notamment ; DRAGO (G.), *Fonction consultative du Conseil d'État et fonction de Gouvernement : de la consultation à la codécision*, *AJDA*, 2003, pp. 948-952.

⁴⁷⁶ Les observations du Gouvernement en réponse à la saisine, rédigées par le Secrétariat général du Gouvernement, sont particulièrement détaillées sur ce point. Le Secrétariat général du Gouvernement défend en effet de manière argumentée la compétence du Conseil des ministres : « *Le pouvoir constituant n'a pas entendu faire du Conseil d'État le « co-auteur » des projets de loi. Il a voulu garantir, dans un souci de qualité du travail d'élaboration de la loi, que la délibération, de nature politique, du Conseil des ministres serait éclairée par l'expertise du Conseil d'État. Destiné au Gouvernement, et à lui seul, l'avis du Conseil d'État, qui est en principe secret, a pour objet de lui permettre d'arrêter en Conseil des ministres le texte définitif des projets dont il entend saisir le Parlement. En résumé, l'article 39 de la Constitution pose une obligation de consultation, tout en préservant entièrement la compétence du Conseil des ministres pour arrêter le projet de loi* » : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-468-dc/observations-du-gouvernement.101119.html>.

⁴⁷⁷ Comme en dispose l'article 32 de la Constitution de 1946, si c'est le Président de la République qui « *fait établir et conserve les procès-verbaux des séances* », c'est bien le secrétaire général du Gouvernement qui l'assiste dans cette tâche.

286. Finalement, le Conseil des ministres sous la V^{ème} République ressemble davantage à ce qu'il a pu être sous le gouvernement provisoire de la République française et sous Vichy qu'à ce qu'il a été sous la IV^{ème} République, quand l'instabilité ministérielle et la faiblesse du Président du Conseil, comme celle du Président de la République, ne permettaient pas d'en faire autre chose qu'une instance de débats, sans véritable efficacité, dans la mesure où ces discussions ne se concrétisaient pas le plus souvent.

3. La vérification par le Conseil constitutionnel de la régularité des procédures suivies par le Conseil des ministres

287. Dans la mise en œuvre des dispositifs de la Constitution, celle-ci prévoit une délibération préalable du Conseil des ministres, lorsque ces mécanismes engagent le Gouvernement dans son ensemble.

Par une délibération préalable du Conseil des ministres, le Gouvernement manifeste sa solidarité et sa collégialité, puisque le secret des délibérations au Conseil des ministres permet une discussion sans risque de briser l'unité gouvernementale.

En effet, en raison du caractère collégial du Gouvernement, l'engagement de la responsabilité de celui-ci sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale (article 49, alinéa 1^{er}), le choix de légiférer par ordonnances, doit résulter d'une décision collégiale du Gouvernement. L'engagement de la responsabilité sur le vote d'un texte sur le fondement de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution le nécessite aussi.

288. Le Conseil constitutionnel contrôle l'accomplissement de cette formalité. Ainsi, dans sa décision n° 89-264 DC du 9 janvier 1990⁴⁷⁸, le Conseil constitutionnel vérifie que la délibération du Conseil des ministres a bien porté sur l'engagement de la responsabilité du gouvernement : « *Considérant que l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 n'est soumis à*

⁴⁷⁸ Cons. const., déc. 9 janv. 1990, *Rec.*, p. 9.

aucune condition autre que celles résultant de ce texte ; (...) que dans la mesure où le Conseil des ministres avait délibéré au cours de sa réunion du 4 octobre 1989 sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire pour les années 1990-1993, les conditions posées par la Constitution pour la mise en œuvre, à propos de l'examen de ce dernier texte, de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution se trouvaient réunies ».

De même, dans sa décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995⁴⁷⁹ *Loi autorisant le gouvernement à réformer la protection sociale par application de l'article 38 de la Constitution*, le Conseil constitutionnel vérifie et constate « *qu'il ressort de la production d'un extrait de relevé de décisions du Conseil des ministres, que celui-ci a délibéré, au cours de sa réunion du 6 décembre 1995, de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi autorisant celui-ci à réformer la protection sociale ; qu'ainsi la condition posée par la Constitution pour la mise en œuvre, s'agissant de l'examen de ce texte, de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a été respectée* »⁴⁸⁰. Les observations du Gouvernement permettent de voir qu'un relevé de décisions du Conseil des ministres a été fourni au Conseil constitutionnel afin que ce grief soit écarté, comme manquant en fait⁴⁸¹.

Cette vérification formelle montre cependant l'importance du Conseil des ministres : c'est un point de passage constitutionnellement obligé⁴⁸², et le Conseil constitutionnel vérifie que la délibération a bien eu lieu, en rappelant à chaque fois « *qu'aucune autre condition n'est exigée* ».

289. Pour les ordonnances de l'article 38 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne vérifie pas systématiquement que l'autorisation d'y recourir a été formellement délibérée en Conseil des ministres, comme l'illustre la décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009⁴⁸³, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux*

⁴⁷⁹ Cons. const., déc. 30 déc. 1995, *Rec.*, p. 269.

⁴⁸⁰ Cf. Considérant 7.

⁴⁸¹ Cf. Extrait des observations du Gouvernement à propos de ce moyen : « *On écartera de même, comme manquant en fait, le moyen tiré de l'absence de délibération du Conseil des ministres sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur ce texte devant l'Assemblée nationale. Cette délibération a eu lieu le 6 décembre 1995, ainsi qu'en fait foi l'extrait du relevé de décisions communiqué au Conseil constitutionnel* » : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1995/95-370-dc/observations-du-gouvernement.103271.html>.

⁴⁸² DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement, in *Les règles et principes non écrits en droit public*, sous la direction de Pierre Avril et de Michel Verpeaux, LGDJ, Ed. Panthéon-Assas, Droit public, 2000, 256 p., pp. 221-234., p. 227.

⁴⁸³ Cons. const., déc. 16 juillet 2009, *Rec.*, p. 140.

patients, à la santé et aux territoires. Ce n'est donc pas une question que le Conseil constitutionnel soulève d'office.

290. Le Conseil constitutionnel vérifie aussi, le cas échéant, que le ministre qui engage la responsabilité sur la base de l'article 49, alinéa 3 a bien l'*intérim* du Premier ministre, comme il a pu le faire dans la décision n° 89-264 DC du 9 janvier 1990, *Loi de programmation militaire*⁴⁸⁴.

Si le Conseil des ministres est un passage obligé, qui clôt un processus, il est aussi un instrument aux mains du secrétaire général du Gouvernement, c'est aussi un levier pour forcer les administrations à préparer les textes, y compris les textes d'application des lois.

D. Le Conseil des ministres, un « aiguillon pour pousser en avant la machine gouvernementale »⁴⁸⁵

291. Le Conseil des ministres est une échéance, qui par sa régularité, permet de faire progresser la machine gouvernementale (1). C'est aussi un levier pour faire exécuter les mesures décidées par les administrations (2).

1. Une échéance permettant de décliner le programme politique en textes

292. Pour Renaud Denoix de Saint Marc, le Conseil des ministres joue également un rôle d'impulsion en s'imposant chaque semaine : « *L'échéance hebdomadaire du conseil est l'aiguillon qui pousse en avant la machine gouvernementale* »⁴⁸⁶.

Marceau Long souligne également que le Conseil des ministres est « *en partie, l'aboutissement des procédures que nous avons décrites* [celles du travail

⁴⁸⁴ Cons. const., déc. 9 janv. 1990, *Rec.*, p. 9, cf. considérant n° 8.

⁴⁸⁵ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le secrétaire général du Gouvernement, *Revue des sciences morales et politiques*, 2000, n° 2, p. 11.

gouvernemental], le reste de sa fonction étant celui d'être la « plaque tournante des impulsions de la politique gouvernementale et le lieu où l'on en fait le point, où on dresse le bilan, où l'on distribue le travail parlementaire en décidant l'envoi des projets à l'Assemblée ou au Sénat, et du calendrier des travaux des Assemblées (...) c'est ce rôle qui justifie largement l'appellation de la fonction »⁴⁸⁷.

C'est ce que résume Bénédicte Dorinet dans sa thèse, en soulignant que « l'importance de la séance du Conseil des ministres tient au fait que si rien ne s'y décide, tous les projets de textes importants y transitent nécessairement »⁴⁸⁸.

Ce rendez-vous qui s'impose ainsi de manière hebdomadaire avait pris d'ailleurs toute son importance en période de cohabitation, quand l'opposition entre les deux têtes de l'exécutif aurait pu conduire à une paralysie des institutions.

En situation de cohabitation, le Président de la République peut également utiliser le Conseil des ministres dans un but politique, pour marquer son désaccord vis-à-vis de la politique gouvernementale menée, comme l'illustre le refus de François Mitterrand de signer trois ordonnances en 1986.

2. Faire exécuter par les administrations les décisions entérinées

293. Après avoir amené les arbitrages et les décisions en Conseil des ministres, il reste au secrétaire général du Gouvernement la fonction très difficile d'en assurer l'exécution par l'administration.

Pour certains, comme Bénédicte Dorinet, cette fonction d'assurer la bonne exécution des décisions est, logiquement, étroitement liée à la présence du secrétaire général du Gouvernement au Conseil des ministres sans laquelle il lui serait très difficile de faire exécuter les décisions prises⁴⁸⁹. Pour Bénédicte Dorinet, c'est

⁴⁸⁶ *Eod. loc.*

⁴⁸⁷ LONG (M.), *op. cit.*, p. 67.

⁴⁸⁸ DORINET (B.), *Le Conseil des ministres en France*, thèse, Paris, 2005, p. 286.

⁴⁸⁹ DORINET (B.), *op. cit.*, p. 255 : « L'importance du secrétaire général trouve également son paroxysme dans la séance du Conseil des ministres puisqu'il a l'honneur d'y participer. Sa participation n'a pas toujours été acquise puisque le décret du 31 janvier 1935, déjà cité, ne le prévoyait pas. L'absence du secrétaire général du Conseil des ministres ne facilitait pas son

d'ailleurs le Conseil des ministres et la participation du secrétaire général du Gouvernement à celui-ci qui traduit le mieux son importance. Cette affirmation est discutable ; après tout, le secrétaire général du Gouvernement effectue un travail plus large, en amont du Conseil des ministres en le préparant. En outre, c'est moins une participation qu'une présence.

Plus précisément, sans cette présence au Conseil des ministres du secrétaire général du Gouvernement, - dont la neutralité et la crédibilité sont ici essentielles -, il serait toujours possible à un ministre de contourner ou de contredire une décision ou une solution retenue en Conseil des ministres au motif qu'il n'aurait pas compris la décision de la même manière que le ministre des finances par exemple.

294. De manière plus exceptionnelle, l'échéance du Conseil des ministres peut être l'ultime solution pour le secrétaire général du Gouvernement pour obtenir le contreseing d'un ministre ou la signature de décrets d'application d'une loi.

Marceau Long a ainsi rapporté que face au refus persistant d'un ministre de signer un décret d'application d'une loi, Raymond Barre l'a fait signer par le ministre, à la fin du Conseil des ministres⁴⁹⁰. Mais de tels procédés sont relativement exceptionnels.

Dans ce cas précis, Marceau Long souligne que ce refus persistant du ministre était aussi une remise en cause de l'autorité générale du Premier ministre.

La résolution de cette difficulté après un Conseil des ministres, signe de la solidarité ministérielle, est donc significative.

Dans la préparation des Conseils des ministres, le Secrétariat général du Gouvernement n'est pas affecté par les évolutions politiques, notamment par les cohabitations qui ont au contraire pour effet de simplifier son fonctionnement.

travail puisqu'il ne savait pas précisément ce qui s'était passé lors des délibérations. D'autant que les ministres, tout comme aujourd'hui, ne pouvaient prendre de notes. Il s'est ainsi avéré que parfois, interrogés par le Secrétaire général sur le déroulement des débats ils n'avaient pas tous compris les discussions dans le même sens. Il lui était donc difficile dans ces conditions de faire exécuter les décisions entérinées. »

§ 2. Un positionnement du Secrétariat général du Gouvernement indifférent aux variations des équilibres institutionnels et politiques

295. Outre les phases de cohabitation, lors desquelles le rôle du Secrétariat général du Gouvernement est facilité (A), les phases de tension entre le Président de la République et le Premier ministre requièrent un positionnement particulièrement neutre du secrétaire général du Gouvernement, qui est parfois le seul intermédiaire entre eux (B).

A. En période de cohabitation

296. En période de cohabitation, le rôle du Secrétariat général du Gouvernement est facilité, car les procédures doivent être scrupuleusement respectées (1). En outre, le secrétaire général du Gouvernement est parfois le seul intermédiaire entre Président de la République et Premier ministre (2).

1. Le rôle du Secrétariat général du Gouvernement valorisé et facilité

297. En période de cohabitation, la situation est particulière ; elle entraîne une « *translation du pouvoir* »⁴⁹¹ du Président de la République vers le Premier ministre.

La modification d'équilibre qui en résulte, la revalorisation du rôle du Premier ministre permettent aussi de constater les répercussions que peuvent avoir ces modifications sur les structures de coordination du travail gouvernemental. Les anciens secrétaires généraux du Gouvernement questionnés constatent tous, en effet,

⁴⁹⁰ Entretien du 24 avril 2010.

⁴⁹¹ ARDANT (P.), DUHAMEL (O.), La dyarchie, *Pouvoirs* 1999, n° 91, p. 8.

que la cohabitation conduit à un développement mécanique du travail interministériel et, partant, de la coordination. Dans le même sens, Philippe Ardant et Olivier Duhamel constatent que « *si le consensus favorise la cohabitation, la cohabitation produit du consensus. (...) Elle en fabrique par habitude de gouvernance. L'interministériel ne cesse de se répandre, intégrant les conseillers de la présidence de la République dans les matières du domaine partagé : affaires étrangères, militaires, européennes, institutionnelles, judiciaires. Puisque l'on prépare les décisions ensemble, on fabrique quotidiennement de l'accord* »⁴⁹².

Ils poursuivent en soulignant bien que même dans une telle situation, « *Matignon et l'Élysée ne peuvent être des mondes qui s'ignorent* »⁴⁹³.

D'ailleurs, ils constatent que finalement, il n'y a que peu d'évolution dans le fonctionnement du travail gouvernemental : « *Avec le recul, on constate cependant que, curieusement, les pratiques antérieures à la cohabitation n'ont pas été véritablement bouleversées ; dans l'ensemble, la machinerie institutionnelle fonctionne presque à l'identique. Dans le processus de décision, si l'initiative et la conclusion ne sont plus entre les mêmes mains, les phases intermédiaires d'élaboration, elles, n'ont pas été modifiées, ou peu* »⁴⁹⁴.

298. Cette approche est confirmée par Renaud Denoix de Saint Marc, dont le témoignage est très précieux en raison des multiples combinaisons qu'il a pu voir se réaliser. En premier lieu, il rappelle qu'à l'occasion de la première cohabitation, les procédures créées pour que l'État puisse continuer à fonctionner ont été conjointement inventées par Maurice Ulrich, directeur de cabinet du Premier ministre, Jean-Louis Bianco, secrétaire général de la présidence de la République, et lui-même⁴⁹⁵.

Pour Renaud Denoix de Saint Marc, « *le rôle du secrétaire général du Gouvernement n'est donc pas fondamentalement bouleversé par le changement profond des relations politiques entre le chef de l'État et le chef du gouvernement,*

⁴⁹² ARDANT (P.), DUHAMEL (O.), *op. cit.*, p. 11.

⁴⁹³ *Op. cit.*, p. 13.

⁴⁹⁴ *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁹⁵ Entretien du 29 septembre 2014.

*selon la conjoncture politique. Tout au plus peut-on considérer qu'il est plus attentif, en période de cohabitation, au respect rigoureux des procédures. »*⁴⁹⁶.

Dans une autre étude, Renaud Denoix de Saint Marc observe qu' « *il faut aussi souligner que les périodes de « cohabitation » qu'a connues notre pays et qu'il connaît encore aujourd'hui ont été propices à l'adoption d'une plus grande rigueur et d'une plus grande précision dans l'application des règles relatives aux rapports entre le Président de la République et le gouvernement »*⁴⁹⁷.

299. Dans une telle situation, comme le précise Serge Lasvignes, les procédures sont scrupuleusement respectées et la tâche du Secrétariat général du Gouvernement est facilitée : le parasitage de son rôle de coordination disparaît⁴⁹⁸. Cette réflexion fait écho à celle de Renaud Denoix de Saint Marc qui précise même que les relations entre l'Élysée et Matignon ont été parfois plus « normales », notamment lors de la deuxième cohabitation, que lors de certaines périodes de concordance des majorités⁴⁹⁹.

Ces réflexions sont capitales.

300. Philippe Ardant et Olivier Duhamel ont bien montré qu'en période de cohabitation, le Président de la République est étroitement associé au travail gouvernemental, notamment en raison de son rôle au Conseil des ministres. Le risque était que les réunions interministérielles fussent le reflet de divergences, susceptibles d'être exploitées par le Président de la République : « *Lors des réunions interministérielles, les débats sont très libres, des points de vue opposés peuvent s'affronter, traduisant des désaccords au sein de l'équipe gouvernementale. Peut-on accepter que les collaborateurs du président soient témoins de ces divergences et des difficultés de mise au point de certains textes ? »*⁵⁰⁰.

En 1986, un accord a été trouvé entre le directeur de cabinet du Premier ministre, le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la présidence de la République, selon lequel le Président de la République serait informé

⁴⁹⁶ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le secrétaire général du Gouvernement, *Revue des sciences morales et politiques*, op. cit., p. 10.

⁴⁹⁷ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement, op. cit., p. 221.

⁴⁹⁸ Entretien du 3 mars 2014.

⁴⁹⁹ Entretien du 29 septembre 2014.

⁵⁰⁰ ARDANT (P.), DUHAMEL (O.), op. cit., p. 14.

de toutes les réunions, mais qu'il ne pourrait se faire représenter, que dans quelques-unes, en fonction du thème de la réunion : *« À l'origine, en 1986, une ligne de conduite simple avait été adoptée à la suite d'un accord entre le secrétariat général du gouvernement et celui de l'Élysée. La présidence serait informée de l'organisation de toutes les réunions interministérielles mais elle ne se ferait éventuellement représenter que lorsque l'ordre du jour concernerait la Défense, les Affaires étrangères, la Coopération ou les institutions. Il était entendu aussi que les collaborateurs de l'Élysée se contenteraient d'assister à la réunion sans intervenir. Enfin, le compte rendu de la réunion, le « bleu », ne serait adressé à la présidence que lorsque celle-ci y aurait été représentée »*⁵⁰¹.

Philippe Ardant et Olivier Duhamel soulignent que c'est de manière informelle, par les liens entretenus personnellement avec les collaborateurs du Premier ministre, que ceux de la présidence de la République peuvent savoir ce qui se décide. La pacification de la cohabitation a été également un facteur d'apaisement : *« Dans la pratique, il semble cependant que les services de la présidence trouvaient les moyens de la parfaire [la cohabitation], de façon officieuse, grâce aux relations personnelles de leurs agents. (...) Ajoutons que la disparition de la cohabitation armée de la première expérience a modifié la procédure. Aujourd'hui, si les règles sur la participation des représentants de l'Élysée aux réunions interministérielles n'ont pas varié, la présidence est destinataire de tous les « bleus » (ainsi que de tous les télégrammes diplomatiques, ce qui n'était pas le cas dans les débuts de la première cohabitation) »*⁵⁰².

Cette information s'est avérée insuffisante, pour arrêter une position commune, dans les domaines de la défense ou des affaires étrangères par exemple. Un système de concertation a alors été mis en place, aboutissant à une prise de décision, ainsi que l'exposent les deux auteurs : *« La concertation s'effectue dans des conseils restreints, tenus à l'Élysée, sur convocation du secrétaire général du Gouvernement et sous la présidence du chef de l'État. Y participent le Premier ministre et, selon l'ordre du jour, les ministres intéressés, à commencer par ceux de la Défense et des Affaires étrangères. Un compte rendu est maintenant établi par les soins du*

⁵⁰¹ *Op. cit.*, p. 15.

⁵⁰² *Eod. loc.*

secrétariat général du gouvernement et diffusé aux participants. À la différence des Conseils des ministres, ces réunions donnent lieu à une véritable délibération à l'issue de laquelle sont définies les options et prises les décisions. Leur efficacité est renforcée par leur préparation lors de comités restreints organisés au préalable à Matignon, présidés par le Premier ministre et auxquels l'Élysée est représenté »⁵⁰³.

Les périodes de cohabitation sont intéressantes pour l'analyse du rôle du Secrétariat général du Gouvernement et elles révèlent que dans une telle configuration, la neutralité naturelle du secrétaire général du Gouvernement lui permet justement de continuer son travail, pratiquement sans inflexion. C'est parce qu'il est neutre politiquement, que le Président de la République et le Premier ministre l'utilisent comme un point de rotation, intermédiaire apolitique chargé simplement d'assurer la continuité de l'État.

2. La place restreinte de l'administration de la présidence de la République dans le maintien d'un contact avec le Premier ministre

301. Dans son article précité, Henri Oberdorff estime qu'en période de cohabitation, *« l'administration de la présidence se révèle à cette occasion une essentielle passerelle entre les plus hautes autorités de l'État. Elle assure le maintien d'un contact constant entre l'Élysée et Matignon, qui permet une bonne marche de l'État en toutes circonstances, ce qui est fondamental »⁵⁰⁴.*

Toutefois, ce rôle des services du Président de la République - beaucoup plus politisés en réalité, parfaitement assimilables au personnel des cabinets ministériels - semble beaucoup plus marginal que celui du secrétaire général du Gouvernement.

En tout état de cause, les relations sont alors très sensibles aux variations entre le Président de la République et le Premier ministre ; dans certains cas, le lien pourra être parfois très distendu, voire rompu, alors que la fonction d'intermédiaire assurée par le secrétaire général du Gouvernement est peu sensible à ces variations et peut davantage permettre un travail quotidien.

⁵⁰³ *Op. cit.*, p. 20.

En cas de durcissement des relations, le secrétaire général du Gouvernement devra veiller à ce que les procédures soient respectées le plus scrupuleusement possible.

Cette situation ne se présente pas qu'en cohabitation, mais aussi dans les situations de concurrence entre le Président de la République et le Premier ministre.

B. En cas de concurrence entre Premier ministre et Président de la République

302. En dehors même des périodes de cohabitation, lorsque la situation est difficile entre le Président de la République et le Premier ministre, le secrétaire général du Gouvernement a toujours joué un rôle « tampon » entre eux deux.

Jacques Fournier estime ainsi que lorsque « *lorsque cette liaison directe [entre le Secrétariat général de l'Élysée et le cabinet du Premier ministre] n'existe pas, ou se distend, cela ne peut que renforcer le rôle de coordination qui incombe au Secrétariat général du Gouvernement* »⁵⁰⁵, ce qui est une remarque également valable pour la situation de cohabitation précédemment analysée.

Jean Donnedieu de Vabres, secrétaire général du Gouvernement du 14 mars 1964 au 15 février 1975, rappelle ainsi que la situation était délicate lorsqu'Alain Poher était Président de la République par *intérim* après la démission du général de Gaulle, alors que le Premier ministre, Maurice Couve de Murville soutenait la candidature de Georges Pompidou : « *Les problèmes de cohabitation peuvent être difficiles pour un secrétaire général du Gouvernement. J'ai eu personnellement à en connaître quelques semaines pendant lesquelles j'avais un Président par intérim, le Président Poher qui était candidat à l'élection présidentielle, et j'avais un Gouvernement présidé par M. Couve de Murville qui*

⁵⁰⁴ OBERDORFF (H.), *op. cit.*, p. 416.

⁵⁰⁵ FOURNIER (J.), *Le travail gouvernemental, op. cit.*, p. 145.

*soutenait un autre candidat. J'ai survécu à cette période, mais elle n'a duré, je le rappelle, que quelques semaines »*⁵⁰⁶.

L'existence d'une concurrence entre Premier ministre et Président de la République est une constante de la V^{ème} République, en dehors de quelques circonstances. Guy Carcassonne souligne même que cette concurrence existe par construction, en raison de ce bicéphalisme : « (...) *très vite chacun soupçonne et épie l'autre, [que] le souci de sa prééminence rend [le Président de la République] paranoïaque, tandis que [le Premier ministre] s'aigrit dans les frustrations de son rang subordonné »*⁵⁰⁷. Nous estimons avec Guy Carcassonne que les inconvénients qui résultent de cette situation pèsent plus sur les personnes en cause que sur l'efficacité générale du système⁵⁰⁸.

Comme le montre son positionnement et son action lors des phases de tension entre le Président de la République et le Premier ministre, le Secrétariat général du Gouvernement joue un rôle essentiel pour assurer la continuité du travail gouvernemental. Il joue aussi un rôle important de liaison entre l'exécutif et le Parlement.

⁵⁰⁶ Cf. colloque, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, IFSA, 1986, p. 56.

⁵⁰⁷ CARCASSONNE (G.), Les rapports du Président de la République français et du Premier ministre, *RF adm. publ.* 1998, n° 83, *op. cit.*, p. 397.

⁵⁰⁸ *Eod. loc.*

Section 2. Le Secrétariat général du Gouvernement, entablure entre l'exécutif et le Parlement

303. À partir de 1945, la liaison entre l'exécutif est organisée et surtout centralisée (§ 1^{er}). Le rôle du Secrétariat général du Gouvernement est procédural, mais il est essentiel (§ 2).

§ 1. La mise en place par étapes d'une liaison entre les assemblées parlementaires et le Gouvernement pour l'établissement de l'ordre du jour

304. Deux périodes peuvent être distinguées : avant 1939, il n'existe aucun lien entre le Gouvernement et les assemblées ; ce sont les ministres qui l'assurent seuls (A). Après 1945, les relations se formalisent (B).

A. Avant 1939 : l'absence préjudiciable d'un mécanisme de liaison entre assemblées parlementaires et Présidence du Conseil

305. Comme le rappelle Jean Massot, « *du fait de la nature coutumière de la présidence du Conseil sous la III^{ème} République, les mécanismes régissant les rapports entre Gouvernement et Parlement n'avaient leurs sources que dans les règlements des assemblées parlementaires* »⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ MASSOT (J.), Le Président du Conseil, *Pouvoirs* 1996, n° 76, p. 53.

À cela s'ajoutait aussi le fait qu'établir un contact trop formalisé aurait conduit à reconnaître l'existence et l'influence de la présidence du Conseil dont l'existence a été coutumière jusqu'en 1936.

Le contact entre le Gouvernement et les assemblées est donc davantage un contact individuel entre chaque ministre et les assemblées, par l'intermédiaire de son cabinet, dont c'est une des principales fonctions, comme le souligne bien René Massigli dans l'ouvrage précité⁵¹⁰.

306. Cette situation assez floue contraste beaucoup avec le rôle de la Secrétairerie d'État puis du Ministre d'État du premier Empire et du second Empire dont la mission consistait justement à être l'axe de rotation des différents organes de l'État : « *c'était ordinairement à l'issue du Conseil des ministres que l'Empereur [Napoléon I^{er}] faisait le mouvement de se décider ; et c'était par l'intermédiaire de la secrétairerie d'État que les dossiers parvenaient au secrétariat du Conseil [d'État] »*⁵¹¹.

Pour ce qui est des relations avec le Conseil d'État, le ministre secrétaire d'État saisissait alors le secrétaire général du Conseil d'État qui transmettait le dossier à l'une des cinq sections compétentes⁵¹².

Le baron Fain rappelle d'ailleurs que l'avis du Conseil d'État était ensuite transmis par le secrétaire général à l'Empereur, par le biais du ministre secrétaire d'État⁵¹³.

⁵¹⁰ MASSIGLI (R.), *op. cit.*, p. 42.

⁵¹¹ FAIN, *Mémoires, op. cit.*, p. 147.

⁵¹² Au sein du Conseil d'État, il existait cinq comités permanents, qui sont ensuite devenus des sections : Législation, Administration intérieure, Finances, Guerre et Marine.

⁵¹³ FAIN, *Mémoires, op. cit.*, p. 151.

**B. Après 1945 : la mise en place d'un mécanisme
élaboré de concertation, animé par le Secrétariat général
du Gouvernement**

307. La création d'une liaison entre le Gouvernement et les assemblées a incontestablement amélioré l'efficacité de l'action gouvernementale (1). Par ailleurs, un mécanisme de centralisation des questions au Gouvernement a été institué (2).

**1. Une liaison améliorant l'efficacité de l'action
gouvernementale**

308. Dans l'étude précitée, André Bertrand constate qu'à partir de la IV^{ème} République, grâce à « *un mécanisme très précis de liaison et de coordination, le Gouvernement est désormais en mesure, beaucoup mieux qu'avant 1939, de faire connaître ses désirs et ses préférences au sujet de cet ordre du jour* »⁵¹⁴.

En effet, le règlement intérieur des travaux du Gouvernement, a précisément pour objet de « *préciser la procédure suivant laquelle s'ordonnent les travaux du Gouvernement de la République et s'établissent les rapports avec les assemblées* ».

Grace au secrétaire général du Gouvernement qui centralise des demandes d'inscription à l'ordre du jour formulées par les membres du Gouvernement, pour permettre au Président du Conseil d'arbitrer sur les textes devant être soumis en priorité aux assemblées⁵¹⁵.

Dans un article publié en 1948 dans la *Revue du droit public*, André Bertrand définit d'ailleurs le Secrétariat général du Gouvernement par deux missions : coordination du travail gouvernemental d'une part, ce qui est classique, mais aussi fonction de contact avec les assemblées, ce qui est plus original : « *un organe de coordination et de centralisation technique de l'action gouvernementale ; c'est*

⁵¹⁴ BERTRAND (A.), *Les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne*, op. cit., p. 39.

⁵¹⁵ Voir annexe n° 15.

ensuite un organe de liaison administrative entre le Gouvernement et les Assemblées »⁵¹⁶.

Au sein de la conférence des présidents de chaque assemblée, le Gouvernement est représenté par un ministre, désigné par le Président du Conseil. Ce ministre défend alors au sein de la conférence des présidents les demandes et les oppositions à l'inscription à l'ordre du jour.

Il estime fort justement que ce mécanisme est indéniablement « *une amélioration technique très importante dans les relations entre le Gouvernement et le Parlement* »⁵¹⁷.

Comme il le précise, « *c'est à lui seul [le secrétaire général du Gouvernement] en effet, qu'incombe la préparation des décrets de présentation des projets de loi, une fois ceux-ci adoptés en Conseil des ministres (...) les décrets de présentation une fois prêts, sont transmis au Secrétariat général du Gouvernement (Service de la séance), copie en étant adressée au Président de la République, au Président du Conseil et aux ministres intéressés* »⁵¹⁸.

Symétriquement, une fois la loi votée, une épreuve de celle-ci est transmise au Service législatif, qui par retour, constate la date à laquelle la transmission a été effectuée. Cette procédure est importante car c'est à partir de la date de transmission que court le point de départ du délai de promulgation par le Président de la République, celui-ci ayant 10 jours, cinq jours en cas d'urgence, pour promulguer la loi ou demander une seconde délibération.

309. On rappellera que l'article 10 de la Constitution du 4 octobre 1958 inscrit la promulgation des lois par le Président de la République dans le délai des « *quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée* ». Toutefois, le doyen Vedel identifie une convention de la Constitution interdisant de faire obstacle à une saisine du Conseil constitutionnel par une promulgation trop rapide d'un texte : « *... la promulgation pouvant être très rapide et ayant effet dans notre matière avant même toute publicité pourrait prendre facilement de vitesse les*

⁵¹⁶ BERTRAND (A.), La présidence du Conseil et le Secrétariat général du Gouvernement, *RDP*, 1948, p. 439.

⁵¹⁷ BERTRAND (A.), *op. cit.*, p. 40.

⁵¹⁸ BERTRAND (A.), *op. cit.*, p. 67. André Bertrand décrit la procédure applicable avant la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954, qui a redonné au Conseil de la République la plénitude de ses attributions législatives.

*saisissants potentiels si une « convention de la Constitution » très ferme ne s'y opposait »*⁵¹⁹.

310. Il est intéressant de noter qu'en 1986, Jacques Fournier rappelle qu'une fois la loi votée, le Secrétariat général du Gouvernement doit s'assurer que le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi. Il remarque à cette occasion qu'« *il y a là une lacune dans notre Constitution : aucun texte ne prévoit un délai de saisine du Conseil constitutionnel avant l'expiration duquel la promulgation ne pourrait avoir lieu* »⁵²⁰. Autrement dit, le Secrétariat général du Gouvernement a directement contribué à l'émergence de cette convention.

Une fois obtenu le contreseing des ministres concernés, le décret de promulgation est signé par le Président de la République.

311. Enfin, le règlement intérieur de 1947 prévoyait la procédure applicable en cas de dissolution de l'Assemblée nationale. Le secrétaire général du Gouvernement avait pour mission de demander l'avis préalable, constitutionnellement requis, du Président de l'Assemblée nationale sur cette décision⁵²¹. Une procédure symétrique existait en cas d'interpellation : celle-ci devait être en principe transmise par le Secrétariat général de l'Assemblée nationale au secrétaire général du Gouvernement qui devait alors les communiquer au Président du Conseil et aux ministres intéressés.

Toutefois, ces procédures ont été peu utilisées, puisque la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement s'est toujours faite, à l'exception d'un cas, en dehors des cas prévus par la Constitution. La dérive progressive vers un régime d'assemblée a neutralisé les procédures du règlement intérieur.

⁵¹⁹ VEDEL, (G.) Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel, *in Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, L.G.D.J., 1996, p. 543. Cette convention de la Constitution a pu être contredite, à titre exceptionnel, par Jacques Chirac par exemple, Le chef de l'État a signé le décret de promulgation authentifiant la loi avant que les parlementaires ne déposent une saisine à l'intérieur du délai de promulgation (Cons. const., décision n° 97-392 DC du 7 novembre 1997, *Réforme du service national*, *Rec.*, p. 235, cf. cons. n° 2 à 4).

⁵²⁰ FOURNIER (J.), Le Secrétariat général du Gouvernement, *in* IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 42.

⁵²¹ Cf. p. 10 du règlement intérieur : « *Lorsque le Gouvernement entend mettre en œuvre les dispositions de l'article 51 de la Constitution, l'avis du Président de l'Assemblée nationale est demandé après délibération en Conseil des ministres. La demande d'avis est adressée au Président de l'Assemblée par les soins du secrétaire général du Gouvernement. La réponse du Président de l'Assemblée est communiquée au Président de la République et aux autres membres du Gouvernement.* ». Voir annexe n° 15.

2. Un mécanisme de centralisation des réponses aux questions parlementaires

312. En ce qui concerne les questions parlementaires, questions et réponses sont désormais centralisées par le Secrétariat général du Gouvernement, en conformité avec les dispositions du règlement intérieur de 1947 : « *les questions écrites et orales sont adressées par le secrétaire général de l'Assemblée au secrétaire général du Gouvernement qui les porte à la connaissance du Président du Conseil et du ministre compétent.* » Symétriquement, « *les réponses écrites doivent être adressées par le Ministre au secrétaire général du Gouvernement qui en assure la transmission au secrétaire général de l'Assemblée* »⁵²².

Cette centralisation a un double but : assurer que les délais de réponse seront respectés, mais aussi permettre au Président du Conseil d'exercer « *un certain contrôle* » des réponses faites par les ministères sur les questions portant sur les problèmes politiques les plus délicats, par l'entremise du secrétaire général du Gouvernement⁵²³.

313. Ce rôle de centralisation a été maintenu sous la V^{ème} République, le développement de l'informatique et des bases de données ayant permis au Secrétariat général du Gouvernement d'assurer une cohérence dans les réponses apportées aux questions, comme le souligne Pascal Petitcollot, ancien chef du service de la documentation au Secrétariat général du Gouvernement : « *Enfin, il [le Secrétariat général du Gouvernement] a recours aux banques de données des assemblées parlementaires pour contrôler la bonne répartition des questions écrites des députés et des sénateurs entre les membres du gouvernement qui doivent y répondre, et pour garantir la cohérence des réponses à apporter avec celles qui l'ont déjà été sur le même sujet* »⁵²⁴.

Sous la V^{ème} République, le système mis en place sous la IV^{ème} République a donc été reconduit et modernisé.

⁵²² Cf. p. 10 du règlement intérieur. Voir annexe n° 10.

⁵²³ BERTRAND (A.), *Le travail gouvernemental*, op. cit., p. 40.

⁵²⁴ PETITCOLLOT (P.), La mémoire du travail gouvernemental, *RF adm. publ.*, 2002, n° 102, p. 289.

§ 2. Une délimitation précise des attributions de chacun des acteurs

314. Le secrétaire général du Gouvernement assure d'abord l'articulation entre le Gouvernement et les assemblées (A). Sa mission ne se confond pas avec celle, plus politique, du ministre chargé des relations avec le Parlement (B). La direction de la séance de chaque assemblée joue un rôle essentiel, de point unique d'entrée (C). Ces acteurs partagent une exigence commune : assurer l'application des lois (D).

A. Les rôles de « plaque tournante » et de veille juridique assurés par le Secrétariat général du Gouvernement

315. Dans ses relations avec les assemblées, le secrétaire général du Gouvernement a, selon Renaud Denoix de Saint Marc un rôle « *procédural* », « *essentiellement* » puisque le secrétaire général du Gouvernement « *établit le décret de présentation des projets de loi, assure les transmissions du projet d'une Assemblée à l'autre, demande la convocation d'une commission mixte paritaire ou transmet la déclaration d'urgence* »⁵²⁵.

Marceau Long, secrétaire général du Gouvernement du 15 février 1975 au 30 juin 1982, qualifie le secrétaire général du Gouvernement de « *courroie de transmission avec le Parlement dans la procédure législative* »⁵²⁶.

316. En outre, pendant les débats, le secrétaire général du Gouvernement est attentif aux amendements qui présentent un risque d'inconstitutionnalité : il le signale alors au cabinet du Premier ministre : « *le secrétaire général du Gouvernement s'efforce de suivre les débats, d'avoir un œil sur la régularité de la procédure, de signaler au*

⁵²⁵ DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Le secrétaire général du Gouvernement, op. cit.*, p. 12.

⁵²⁶ LONG (M.), *Les services du Premier ministre, conférences, op. cit.*, p. 70.

cabinet du Premier ministre les amendements qui pourraient poser un problème de constitutionnalité (...) »⁵²⁷.

À cet effet, une cellule parlementaire est constituée au sein du Secrétariat général du Gouvernement. Elle est composée de deux attachés d'administration, l'un auprès de l'Assemblée nationale, l'autre auprès du Sénat, ce qui permet au secrétaire général du Gouvernement d'étudier les amendements déposés. En outre, cette cellule suit les réponses aux questions écrites, peut porter à la connaissance du secrétaire général du Gouvernement certaines d'entre elles et suggérer les réponses que le ministre concerné devrait y apporter.

À cet égard, la réforme de l'article 42, alinéa 1^{er} de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 rend plus difficile l'action du secrétaire général du Gouvernement car le texte qui sera présenté en séance publique est désormais celui qui a été élaboré en commission, sur lequel il est plus difficile de revenir. Lorsque les majorités sont courtes, il est parfois difficile pour le Gouvernement de s'opposer avec succès à l'adoption d'amendements posant parfois des problèmes de constitutionnalité.

Le rôle essentiel du secrétaire général du Gouvernement ne se confond pas avec le rôle essentiel aussi, mais politique, du ministre chargé des relations avec le Parlement.

B. Le rôle politique du ministre délégué ou du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement

317. Le ministre délégué ou le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement dispose d'une structure très légère (1), mais il assure des fonctions diversifiées (2).

⁵²⁷ DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Le secrétaire général du Gouvernement*, op. cit., p. 12.

1. Une structure légère, une activité difficile

318. René Capitant distingue les deux fonctions d'administrer et de gouverner : « *administrer, c'est assurer l'exécution des lois mais gouverner c'est participer à la législation, diriger le mouvement législatif, par tous les moyens d'initiative et d'impulsion que la Constitution réserve aux ministres à cet effet* »⁵²⁸.

Cette affirmation est très exacte dans le cadre des institutions de la V^{ème} République, dans la mesure où le Gouvernement dirige effectivement les travaux des assemblées. C'est très exactement que Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel qualifient le Gouvernement de « *directeur du travail parlementaire* »⁵²⁹.

Comme le souligne aussi Guy Carcassonne, les relations avec les assemblées sont du « domaine réservé » du Premier ministre : « *Il est moins fréquemment souligné (...) que le Premier ministre aussi a son domaine réservé, sur lequel le Président ne veut, et, le plus souvent ne peut empiéter. Il se compose, à titre principal, des arbitrages budgétaires et de la conduite des relations avec le Parlement* »⁵³⁰, ce qui explique que le membre du Gouvernement en charge des relations avec le Parlement, secrétaire d'État ou ministre délégué, dépend directement de lui.

Guy Carcassonne lie ce monopole des relations au fait que le Premier ministre est naturellement le chef de la majorité : « *Automatiquement promu chef de la majorité parlementaire, par le seul effet de sa nomination plus que de ses prédispositions, le Premier ministre est l'interlocuteur naturel et constant des deux assemblées. C'est lui, avec l'aide inégalement efficace du ministre qui en est chargé, qui détient, souvent en propre, les instruments juridiques et l'autorité politique qui mèneront à bonne fin les ambitions législatives* »⁵³¹.

319. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas véritablement atténué cette prépondérance du Gouvernement, à l'exception cependant de la réforme de l'article 42, alinéa 1^{er} de la Constitution, qui, en faisant du texte du projet de loi

⁵²⁸ CAPITANT (R.), *Écrits constitutionnels*, CNRS Ed., Paris, 1982, p. 378.

⁵²⁹ GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-É.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 28^{ème} éd., 2014, n° 969.

⁵³⁰ CARCASSONNE (G.), Les rapports du Président de la République français et du Premier ministre, *op. cit.* p. 399.

⁵³¹ *Eod. loc.*

examiné par la commission le texte qui sera examiné en séance publique⁵³² a rendu plus difficile la tâche du Gouvernement pour rétablir un texte profondément modifié en commission⁵³³.

Le Premier ministre s'appuie essentiellement sur le ministre délégué ou sur le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement⁵³⁴. Au 1^{er} septembre 2014, c'est un secrétaire d'État qui seconde Manuel Valls dans ses relations avec les chambres⁵³⁵.

Dans son article intitulé « *Diriger le Parlement* », Michel Mopin définit le rôle du ministre délégué ou du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement comme étant celui de « *décharger le chef du Gouvernement de la conduite et de la surveillance de l'activité parlementaire* »⁵³⁶.

320. C'est un ministre qui ne dispose pas de services propres, seulement d'un cabinet de onze membres, dont le directeur est en parallèle conseiller politique au sein du cabinet du Premier ministre. Jean Mallot, qui occupe ces fonctions sous le deuxième Gouvernement dirigé par Manuel Valls, a été député et vice-président de l'Assemblée nationale. C'est donc un parlementaire aguerris, d'autant plus qu'il a exercé les fonctions de directeur de cabinet de Jean Poperen, lorsque celui-ci était justement ministre chargé des relations avec le Parlement dans le Gouvernement d'Édith Cresson⁵³⁷.

L'un des titulaires de ces fonctions, Alain Vidalies, les décrit amèrement : « *on est politiquement au cœur de la machine, subissant quasiment en permanence le premier impact de tous les ennuis à l'intérieur du gouvernement, dans les rapports des ministres entre eux et entre les ministres et le Parlement* »⁵³⁸.

⁵³² À l'exception de l'examen des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale qui porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée. (Art. 42, alinéa 2 de la Constitution).

⁵³³ Cf. *supra*, n° 316.

⁵³⁴ Guy Carcassonne, conseiller parlementaire du Premier ministre Michel Rocard a joué en pratique ce rôle de chargé des relations avec le Parlement, comme le précise Renaud Denoix de Saint Marc lors de son entretien du 29 septembre 2014.

⁵³⁵ Dans le Gouvernement Valls 2, il s'agit de Jean-Marie Le Guen, dont le titre est celui de secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

⁵³⁶ MOPIN (M.), *Diriger le Parlement, Pouvoirs*, 1997, n° 83, p. 47.

⁵³⁷ Gouvernement Cresson : 15 mai 1991 - 2 avril 1992. Jean Poperen a été ministre chargé des relations avec le Parlement du 10 mai 1988 au 2 avril 1992.

⁵³⁸ BERTRAND (M.), VIDALIES (A.), KAROUTCHI (R.), DELCAMP (A.), *Le ministre chargé des relations avec le Parlement, Constitutions*, n° 201, juillet-septembre 2013, pp. 343-356., p. 345.

Roger Karoutchi, ministre des relations avec le Parlement du 18 mai 2007 au 23 juin 2009, définit quant à lui ainsi ses anciennes fonctions : « *Le ministre chargé des relations avec le Parlement fait voter les lois, les fait changer parfois de l'intérieur parce que dans les débats qui se produisaient à Matignon, on disait de changer, on avait un vrai travail thématique sur les textes, mais ensuite on ne vous invite pas quand la loi est votée, c'est le ministre concerné qui l'est. Vous êtes surexposé politiquement aux difficultés au Parlement, et en même temps c'est une passion intérieure parce que vous êtes au cœur du dispositif (...)* »⁵³⁹.

La structure est donc très légère et se caractérise par sa très forte dépendance à l'égard du Premier ministre.

2. Des fonctions diversifiées

321. De ce débat, il ressort que le ministre chargé des relations avec le Parlement peut exercer des fonctions très différentes.

Il peut exercer tout d'abord des fonctions de soutien des ministres du Gouvernement, en particulier pour les ministres peu expérimentés, lors de l'examen de leurs textes : « *Surtout le Président de la République considérait que s'agissant de certains ministres, pour la première fois ministres, le pauvre chargé des relations avec le Parlement était chargé de ne pas les lâcher une seconde au banc du gouvernement parce que si un amendement n'était pas adopté dans les formes c'était de ma faute et non de celle du ministre thématique* »⁵⁴⁰.

La fonction d'accompagnement est aussi soulignée par Alain Vidalies quand il rappelle que « *les semaines de contrôle se traduisent essentiellement par des débats très lourds à organiser, qui mobilisent beaucoup les ministres, ce qui pose beaucoup de problèmes de calendrier. C'est du reste l'un des aspects du travail du ministre chargé des relations avec le Parlement que de gérer l'agenda des autres ministres* »⁵⁴¹.

⁵³⁹ *Op. cit.*, p. 346.

⁵⁴⁰ *Eod. loc.*

⁵⁴¹ *Op. cit.*, p. 347.

Alain Vidalies rappelle d'ailleurs qu'en l'absence du ministre en charge du texte débattu devant une assemblée, c'est souvent le ministre chargé des relations avec le Parlement qui vient défendre le texte, parfois au pied levé : « *S'il [le ministre chargé du texte] est absent et qu'il doit défendre un texte ou participer à des questions d'actualité au Sénat ou à l'Assemblée, il convient de le remplacer. Malgré les bonnes intentions c'est la plupart du temps le ministre chargé des relations avec le Parlement qui en est chargé* »⁵⁴².

Ce peut être aussi des fonctions relevant davantage de l'organisation, visant par exemple à l'inscription de textes pendant les semaines d'initiative parlementaire, comme le souligne Alain Vidalies : « *la semaine d'initiative est souvent le résultat de démarches réitérées de ma part auprès des présidents des groupes majoritaires pour leur dire que, compte tenu des objectifs communs que nous partageons, il serait bon qu'ils procèdent à l'inscription de textes qu'on n'a pas pu mettre dans les semaines du gouvernement* »⁵⁴³. Le ministre joue en quelque sorte un rôle de régulateur de l'agenda et du calendrier parlementaire, en lien avec la Conférence des présidents de chaque assemblée, où il représente le Premier ministre.

322. Cette situation se renouvelle aussi lors des questions d'actualités, comme le souligne Alain Vidalies : « *Une autre spécificité du poste, ce sont les questions d'actualité. Elles sont un moment très particulier pendant lequel on est au cœur de la machine gouvernementale : il faut trouver les ministres qui vont répondre. Et le nec plus ultra de notre activité, le grand moment de solitude du ministre chargé des relations avec le Parlement, c'est lorsque, sur une question imprévue, tous les ministres regardent leurs chaussures, et un signe d'encouragement du Premier ministre vous dit « d'y aller », sans que personne ne vous ait jamais alerté sur le sujet. C'est un des moments les plus intenses de cette activité. Le seul objectif est en général d'arriver à épuiser les deux minutes sans que personne ne se rende compte que vous ignorez tout ou à peu près de la question, et à ne pas faire des annonces qui puissent ensuite vous être reprochées* »⁵⁴⁴.

⁵⁴² *Eod. loc.*

⁵⁴³ *Eod. loc.*

⁵⁴⁴ *Op. cit.*, p. 351.

Ces différentes réflexions montrent qu'il est assez malaisé d'établir une typologie précise des fonctions assumées par le ministre chargé des relations avec le Parlement, même si les contours peuvent en être dessinés.

C. Le rôle de la direction de la séance des assemblées

323. La direction de la séance est le point d'entrée unique de chaque assemblée (1). Au-delà d'un rôle formel d'intermédiaire avec le Secrétariat général du Gouvernement, la direction de la séance est en étroites relations avec les services du Secrétariat général du Gouvernement et définit, si nécessaire, des procédures *ad hoc* (2).

1. La direction de la séance, point d'entrée unique de l'assemblée

324. Renaud Denoix de Saint Marc rappelle que « *les relations avec le Parlement sont essentiellement procédurales. Il s'agit d'établir le décret de présentation des projets de loi, d'assurer la transmission du projet d'une Assemblée à l'autre, de demander la convocation d'une commission mixte paritaire, de transmettre la déclaration d'urgence* »⁵⁴⁵. Il rappelle toutefois immédiatement qu'« *à côté de ce rôle purement procédural, le secrétaire général s'efforce de suivre les débats, d'avoir l'œil à la régularité de la procédure, de signaler au cabinet du Premier ministre les amendements qui pourraient poser un problème de constitutionnalité* »⁵⁴⁶.

Le directeur de la séance de chaque assemblée est le correspondant du Secrétariat général du Gouvernement, d'autant qu'au sein des assemblées, cette direction remplit des fonctions assez comparables en termes de coordination à celles qu'assure le Secrétariat général du Gouvernement, mais cette fois non plus en vue du Conseil des ministres mais en vue de la séance publique.

⁵⁴⁵ DENOIX DE SAINT MARC (R.), le secrétaire général du Gouvernement, *op. cit.*, pp. 11-12.

⁵⁴⁶ *Eod. loc.*

325. La transmission est largement dématérialisée et s'effectue *via* SOLON II, les directions de la séance de chaque assemblée y ayant été rattachées depuis le 10 avril 2012, comme le rappelle le sénateur Alain Anziani, dans son rapport pour avis sur les crédits du programme « *Coordination du travail gouvernemental* » de la mission « *Direction de l'action du Gouvernement* » et du budget annexe « *Publications officielles et information administrative* » du projet de loi de finances pour 2013⁵⁴⁷.

Aujourd'hui, la *quasi*-totalité des textes publiés transitent par SOLON, comme le souligne Alain Anziani, dans son rapport pour avis pour l'année 2014⁵⁴⁸ sur les mêmes crédits, qui relève que « *selon le SGG, sur environ 28 000 textes publiés chaque année au Journal officiel, seuls 4 000 ne transitent pas par l'application informatique « Solon II »* »⁵⁴⁹.

326. La direction de la séance veille à ce que les transmissions ne court-circuitent pas le Secrétariat général du Gouvernement, le raccordement récent à SOLON permettant de prévenir cette difficulté.

Cette question se pose toutefois avec une certaine acuité, d'une part, pour les rapports que le Gouvernement doit remettre aux assemblées, en vertu d'une obligation législative, ou dans le cadre de l'application des lois et, d'autre part, pour les nominations au sein des organismes extra-parlementaires, en application de l'article 13 de la Constitution.

Il arrive ainsi que le Sénat soit directement sollicité par le responsable de l'institution qui doit rendre le rapport, sans que le Secrétariat général du Gouvernement ait été mis au courant.

Dans ce cas, au Sénat, la direction de la séance vérifie que le Secrétariat général du Gouvernement n'a pas été mis au courant puis demande à ce que le document lui soit réattribué, par le biais du Secrétariat général du Gouvernement.

⁵⁴⁷ *Rapport pour avis Sénat 2012-2013, n° 154* de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 novembre 2012, p. 31.

⁵⁴⁸ *Rapport pour avis Sénat 2013-2014, n°162* de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2013.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 23.

2. Le soin d'un dialogue constant avec le Secrétariat général du Gouvernement

327. L'interlocuteur de la direction de la Séance avec le Secrétariat général du Gouvernement est le chef du service de la législation et de la qualité du droit.

Les relations se caractérisent par leur caractère pragmatique et informel et par la volonté d'informer étroitement le Secrétariat général du Gouvernement. Elles ont pour objet de faciliter les relations entre les assemblées et le Gouvernement. Ainsi, au Sénat, la direction de la séance vérifie en amont, avec le Secrétariat général du Gouvernement, que le texte des résolutions de l'article 34-1 de la Constitution ne contient pas de formulations assimilables à des injonctions au Gouvernement et, le cas échéant, la direction de la séance invite l'auteur de la résolution à modifier son texte avant de le déposer.

328. De même, le constat par le bureau du Sénat de l'insuffisance de l'étude d'impact du projet de loi n° 635 (2013-2014) relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral⁵⁵⁰ fournit un intéressant exemple du lien existant entre le Secrétariat général du Gouvernement et la direction de la séance. Comme le souligne Éric Tavernier, directeur de la Séance au Sénat, il y a eu alors la volonté d'informer directement et immédiatement le Secrétariat général du Gouvernement de la situation⁵⁵¹, alors même que le Premier ministre est représenté à la conférence des présidents.

Dans ses relations avec le Parlement, le Secrétariat général du Gouvernement partage avec les chambres une préoccupation : assurer la publication des textes d'application des lois promulguées.

⁵⁵⁰ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj113-635.html> .

⁵⁵¹ Entretien du 8 septembre 2014. Lors de cet entretien le Directeur précise : « on a eu tout de suite le réflexe de prévenir le Secrétariat général du Gouvernement ».

**D. La préoccupation partagée par les assemblées et par
le Secrétariat général du Gouvernement : le suivi des
décrets d'application des lois promulguées**

329. Pour le Secrétariat général du Gouvernement, assurer l'exécution des lois est une préoccupation très ancienne, et une difficulté récurrente en passe d'être résolue aujourd'hui (1). Cette préoccupation est partagée par les assemblées, dont les commissions permanentes prennent soin de veiller à ce que les textes ayant trait à leur compétence disposent rapidement des textes d'application (2).

**1. Une difficulté récurrente pour le Secrétariat général
du Gouvernement dans le suivi des décrets d'application
des lois**

*a. Le peu d'efficience de la mise en cause de la
responsabilité de l'administration en cas de refus de publier
les décrets d'application d'une loi votée*

330. L'exécution des lois est la fonction historique première du pouvoir exécutif⁵⁵², une exigence constitutionnelle rappelée à l'article 21, alinéa 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que le Premier ministre « assure l'exécution des lois ».

Le suivi de l'application des lois revient naturellement au Secrétariat général du Gouvernement, plutôt qu'au cabinet du Premier ministre, pour plusieurs raisons : c'est tout d'abord une tâche exigeant un suivi très fin et permanent, c'est aussi une fonction administrative même si elle peut être encore teintée de politique à l'occasion : les arbitrages décidés, la loi votée, les mesures administratives d'application en découlent mais il est souvent nécessaire de relancer un processus de réunions interministérielles et faire intervenir de nouveaux arbitrages politiques.

L'édition des décrets d'application des lois n'est pas une condition de la validité des lois, mais c'est une étape indispensable à leur effectivité. Les difficultés

⁵⁵² Comme le souligne avec force la Constitution du Directoire, à l'article 152. Cf. *supra*. n° 28.

persistantes et parfois médiatisées de lois restant inappliquées faute de mesures d'application, est une préoccupation ancienne du Premier ministre et plus particulièrement du Secrétariat général du Gouvernement. D'où l'obligation qu'ont les ministères d'adresser au Secrétariat général du Gouvernement la copie des textes d'application et ce, dès le début de la IV^{ème} République⁵⁵³. André Bertrand souligne bien les difficultés auxquelles doit faire face le secrétaire général du Gouvernement dans cette tâche : il parle ainsi de « *défiance* » de la part des ministères concernés, même s'il souligne immédiatement que celle-ci « *est en train de disparaître* »⁵⁵⁴. C'était en 1954. Elle n'a pas disparu.

b. Une volonté ancienne, difficilement concrétisée mais en voie de réalisation

331. Cette tâche qui a toujours été très difficile à assumer, s'est compliquée et de multiples techniques ont été essayées pour en assurer l'efficacité. Le Conseil d'État engage par exemple depuis longtemps la responsabilité de l'État du fait de la non-promulgation des mesures d'application dans un délai raisonnable⁵⁵⁵ et des arrêts récents⁵⁵⁶ montrent que cette position est toujours d'actualité. Dans le guide de légistique cosigné par Jean-Marc Sauvé et par Serge Lasvignes, respectivement vice-président du Conseil d'État et secrétaire général du Gouvernement, cette question fait l'objet d'importants développements.

Marceau Long souligne la difficulté qu'il y a toujours eu à assurer l'édition rapide des décrets d'application des lois : « *Pour la publication des décrets d'application et le suivi, nous ne sommes jamais arrivés à quelque chose de satisfaisant, et avec Renaud Denoix de Saint Marc*⁵⁵⁷ *non plus : pendant très longtemps c'est le ministère des finances qui retardait les textes*⁵⁵⁸. *Ce sont*

⁵⁵³ BERTRAND (A.), La présidence du Conseil et le Secrétariat général du Gouvernement, *op. cit.*, p. 435.

⁵⁵⁴ *Op. cit.*, p. 442.

⁵⁵⁵ CE, ass., 27 nov. 1964, *Dame Veuve Renard*, Rec. 1964, Rec., p. 590.

⁵⁵⁶ Comme l'arrêt du Conseil d'État, CE, 12 déc. 2003, n° 243430, *Syndicat national des hauts fonctionnaires de police*, Rec., p. 74, qui consacre même cette obligation comme principe général du droit.

⁵⁵⁷ Renaud Denoix de Saint Marc était alors conseiller pour les questions constitutionnelles au sein du Secrétariat général du Gouvernement.

⁵⁵⁸ Marceau Long souligne ainsi que « *même s'il est vrai que c'est souvent un prétexte, un ministre n'est pas toujours maître de ses visas.* » Marceau Long se souvient qu'un contrôleur des dépenses engagées devait notamment être vu personnellement, sinon il ne visait pas. C'était un des moyens de ralentir les choses.

essentiellement les grands ministères qui peuvent se payer le luxe de le faire. On a [avec Renaud Denoix de Saint Marc] quand même amélioré les choses »⁵⁵⁹. Ainsi, une des mesures prises à l'époque a été de consacrer une fois par an un Conseil des ministres à faire le point sur les décrets d'application pris⁵⁶⁰. Cette habitude ne s'est malheureusement pas ancrée.

332. La loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a édicté l'obligation pour le Gouvernement de présenter dans les six mois de la promulgation de la loi un rapport sur l'application de celle-ci⁵⁶¹. Cette disposition est d'ailleurs issue d'un amendement parlementaire. Plusieurs circulaires du Premier ministre ont essayé de formaliser cette obligation en organisant un suivi précis des décrets d'application, sous la direction du Secrétariat général du Gouvernement.

Cette question a progressivement fait l'objet d'une attention accrue, et d'une priorité pour le Secrétariat général du Gouvernement : en 2007, l'indicateur sélectionné dans le cadre de la LOLF pour rendre compte de l'activité du secrétaire général du Gouvernement a été symboliquement celui du taux d'application des lois, comme l'a rappelé Serge Lasvignes, lors de son audition par la commission sénatoriale d'application des lois⁵⁶².

333. D'autre part, Alain Vidalies, ancien ministre délégué chargé des relations avec le Parlement dans les deux Gouvernements dirigés par Jean-Marc Ayrault⁵⁶³, a réactivé le Comité interministériel de l'application des lois (CILA). Ce comité, créé en 2009 par Patrick Ollier ministre chargé des relations avec le Parlement dans le Gouvernement Fillon 3⁵⁶⁴, coprésidé par le secrétaire général du Gouvernement et par le ministre chargé des relations avec le Parlement, a pour fonction spécifique de suivre les décrets d'application des textes votés.

⁵⁵⁹ Entretien du 24 avril 2010.

⁵⁶⁰ Entretien du 24 avril 2010.

⁵⁶¹ L'article 67 de la loi dispose en effet qu' « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs. »

⁵⁶² « Le Secrétariat général du Gouvernement s'est particulièrement investi en matière d'application des lois (...) C'est pour ces raisons que je me suis beaucoup investi dans ce dossier jusqu'à en faire l'indicateur de performance du SGG au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). », Rapport d'information de M. David Assouline, fait au nom de la Commission pour le contrôle de l'application des lois 2011-2012, n° 323, p. 130.

⁵⁶³ 16 mai 2012 – 31 mars 2014.

⁵⁶⁴ 14 novembre 2010 - 10 mai 2012.

Cette fonction du Secrétariat général du Gouvernement se confond avec le recueil des contreseings des ministres concernés, puisque cette signature est souvent une condition de l'entrée en vigueur des textes, ce qui est déjà un travail complexe et difficile, certains ministres pouvant être tentés de différer ce contreseing pour éviter que le texte ne paraisse, et pouvant alors s'exposer à ce que Marceau Long a décrit lors d'un entretien : le Premier ministre récupère auprès du secrétaire général du Gouvernement le décret et fait contresigner le ministre à la fin du Conseil des ministres, sur place⁵⁶⁵. Cette difficulté à collecter les contreseings avait déjà été identifiée par Edgar Faure à l'époque des institutions de la France libre. Or cette difficulté existe toujours, comme le souligne l'actuel secrétaire général du Gouvernement⁵⁶⁶.

334. Les ministères ont également été plus largement impliqués dans le suivi de l'application des lois : le secrétaire général du ministère, ou le directeur des affaires juridiques est désormais responsable de ce suivi⁵⁶⁷. Par ailleurs, en lien avec le Conseil d'État, une programmation contraignante des textes devant faire en priorité l'objet de mesures d'application a été instituée, ce programme s'imposant aux administrations⁵⁶⁸.

C'est ce que Jean Massot souligne et qualifie de rôle de relance des administrations⁵⁶⁹. Jean Massot explique ainsi que ce sont les services de Matignon qui vont être chargés de l'exécution des décisions prises, et notamment du suivi des orientations arrêtées en partie C⁵⁷⁰. Jean Massot souligne également que le point d'avancement des travaux de mise en œuvre peut être également fait à l'occasion du Conseil des ministres⁵⁷¹. Cette analyse est corroborée par Jacques Fournier qui indique ainsi : « *en ce qui concerne l'adoption des textes législatifs ou réglementaires qui figurent en partie « A » de l'ordre du jour du Conseil des ministres, le suivi va de*

⁵⁶⁵ Cf. *supra.*, n° 294.

⁵⁶⁶ Serge Lasvignes constate ainsi qu'« *il faut réunir les signatures des ministres concernés. Or, ils ont tendance à manquer de promptitude pour apposer leur contreseing. Le secrétaire général du Gouvernement intervient, de plus en plus, lors de ces phases critiques.* », Rapport d'information de M. David Assouline, fait au nom de la Commission pour le contrôle de l'application des lois 2011-2012, *op. cit.*, p. 131.

⁵⁶⁷ « *Désormais, chaque ministère compte un responsable de la programmation et du pilotage des décrets d'application des lois. En général, il s'agit du secrétaire général du ministère ou du directeur des affaires juridiques.* », *op. cit.*, p. 132.

⁵⁶⁸ « *Nous avons engagé un dialogue avec le Conseil d'État qui s'est traduit par la constitution de listes de textes prioritaires : les ministères doivent s'y plier.* », *eod. loc.*

⁵⁶⁹ MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine*, *op. cit.*, p. 304.

⁵⁷⁰ Partie consacrée aux communications.

⁵⁷¹ *Eod. loc.*

soi. Mais il y a aussi, dans ce que l'on appelle la partie « C » de cet ordre du jour, consacré aux communications des ministres, un certain nombre de décisions gouvernementales. Désormais, après chaque Conseil des ministres, nous identifions ces décisions ; nous fixons un délai d'application à l'issue duquel le chargé de mission compétent du Secrétariat général du Gouvernement est chargé de faire le point de l'exécution ou de la non-exécution de la décision ; nous pouvons ainsi éventuellement appeler l'attention du Premier ministre sur les déficiences constatées »⁵⁷².

335. Le suivi des décrets d'application intervient dès l'adoption de la loi, dans le cadre d'une réunion interministérielle : « Après l'adoption définitive d'une loi, une réunion interministérielle est organisée afin de dresser le calendrier de préparation de ses décrets d'application et de répartir le travail entre les ministères »⁵⁷³.

2. Une préoccupation partagée par les assemblées parlementaires

336. Aujourd'hui, le suivi est d'autant plus renforcé que les deux chambres suivent l'application des lois votées. Cette exigence est ancienne au Sénat qui a mis en place un tel système de suivi dès 1971, selon un schéma original et efficace : le rapporteur du texte de la commission permanente est chargé d'apprécier et de vérifier le suivi des décrets d'application du texte qu'il a rapporté⁵⁷⁴. Ce suivi a été instauré en 2004 par l'Assemblée nationale qui a modifié l'article 86 de son Règlement pour prévoir que le rapporteur de la loi ainsi qu'un autre député membre de la commission saisie au fond présentent un rapport sur l'application de la loi « à l'issue d'un délai de six mois suivant son entrée en vigueur ». Le Conseil constitutionnel n'avait émis qu'une réserve d'interprétation, en précisant selon une jurisprudence classique que le dispositif mis en place, applicable aussi pour les recommandations des rapports de

⁵⁷² Cf. colloque, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, IFSA, 1986, pp.45-46.

⁵⁷³ LASVIGNES, (S.), *Le Secrétariat général du Gouvernement, Cahiers de la Fonction Publique*, juillet-août 2006, pp. 11-14., p. 12.

⁵⁷⁴ Ce contrôle s'effectue par le biais d'un rapport annuel commun aux commissions permanentes. En outre les commissions permanentes peuvent également suivre plus particulièrement l'application d'une loi, par le biais d'une mission d'information décidée par la commission.

commissions d'enquête, ne devait pas être entendu comme adressant des injonctions au Gouvernement⁵⁷⁵.

En 2009, les dispositions du huitième alinéa de l'article 86 ont été reprises à l'article 145-7 du règlement, qui prévoit qu'un des députés doit appartenir à un groupe d'opposition.

Le dispositif mis en place est souple et pragmatique : le rapporteur du texte ou un autre député présente un rapport sur l'application de la loi dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du texte ; il présente un nouveau rapport dans les six mois qui suivent si les textes d'application du dispositif n'ont pas été pris à la fin du premier délai.

337. Le Sénat a même créé en 2011⁵⁷⁶ une commission spécialement chargée de contrôler l'application des lois⁵⁷⁷, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Dans le cadre de cette commission, le secrétaire général du Gouvernement a été ainsi auditionné le 10 janvier 2012⁵⁷⁸ sur la question du suivi de l'application des lois.

La suppression de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois en 2014⁵⁷⁹ ne signifie pas que cette question ait moins d'importance. En effet, la création d'une commission spécifiquement chargée du suivi de l'application des lois n'avait pas privé les commissions permanentes de leur fonction de suivi de

⁵⁷⁵ Cons. const., déc. n° 2004-493 DC du 26 février 2004, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (articles 86 et 143)*, Rec., p. 64., considérants n°s 1 et 3 : « Considérant (...) qu'en vertu de ces nouvelles dispositions, le député qui a été le rapporteur d'une loi ou, à défaut, un autre député désigné par la " commission compétente ", qui ne peut être qu'une commission permanente, présente à celle-ci un rapport sur l'application de la loi à l'issue d'un délai de six mois suivant son entrée en vigueur ; que, lorsque les textes réglementaires nécessaires n'ont pas été pris, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois (...) ; Considérant que les missions de suivi ainsi définies revêtent un caractère temporaire et se limitent à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution ; qu'en particulier, s'agissant des commissions d'enquête, dont les conclusions sont dépourvues de tout caractère obligatoire, le rapport présenté ne saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement ».

⁵⁷⁶ Décision du bureau du Sénat du 16 novembre 2011, http://www.senat.fr/role/fiche/bur_cr_reunion161111.html .

⁵⁷⁷ À l'Assemblée nationale, il n'existe pas de commission spécialement dédiée, l'idée étant plutôt que le rapporteur du texte suive la mise en application des textes sur lesquels il a rapporté.

⁵⁷⁸ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120109/applois.html> .

⁵⁷⁹ Cette commission a été supprimée par un arrêté du Bureau n° 2014-280 du 12 novembre 2014.

l'application des lois, cette mission ayant été expressément reconnue à l'article 22⁵⁸⁰ du Règlement du Sénat, lors de sa révision intervenue en 2009⁵⁸¹.

338. Dans certains cas, le rapporteur de la commission permanente est associé à la rédaction des décrets d'application du texte qu'il avait rapporté⁵⁸², ce qui témoigne encore de l'implication des parlementaires sur cette question fondamentale.

Cette préoccupation est également intégrée dans les rapports parlementaires : dans leur rapport consacré à la loi Littoral, *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines*⁵⁸³, les rapporteurs du Sénat soulignent les « carences du pouvoir réglementaire » : en effet, la loi Littoral ayant laissé une large marge d'appréciation au pouvoir réglementaire, les sénateurs observent que non seulement le pouvoir réglementaire a interprété de manière « constructive » les termes de la loi, mais que l'administration n'a finalement adopté les décrets d'application nécessaires que près de dix-huit ans après la loi, après injonction et après le prononcé d'une astreinte par le Conseil d'État⁵⁸⁴.

Les rapporteurs en concluent que cette carence est en réalité délibérée, ce qui pose la question d'une remise en cause par l'administration de choix arrêtés par le Parlement dans son office de législateur : « *L'accumulation des carences du pouvoir réglementaire sur une loi pourtant jugée sensible par l'administration elle-même porte à croire que cette situation résulte en réalité moins d'une négligence que d'une volonté délibérée. Ainsi que le résume Jacques Le Guen, député, « plutôt que d'entreprendre d'édicter les décrets prévus par la loi littoral dans un temps raisonnable, l'administration a fait en sorte de contrôler l'application de la loi Littoral par d'autres moyens réservés au pouvoir réglementaire pour lesquels l'administration n'était pas en situation de compétence liée par la loi Littoral »* »⁵⁸⁵.

⁵⁸⁰ Art. 22 du Règlement du Sénat : « 1. - Outre les autres dispositions les concernant, les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois. (...) ».

⁵⁸¹ Cette fonction de suivi de l'application des lois a été précisée lors de la révision du Règlement du Sénat par la résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat du 2 juin 2009.

⁵⁸² Gérard CÉSARD, par exemple à propos de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, cité par le rapport sur le contrôle de l'application des lois, Sénat, 2006-2007, n° 59.

⁵⁸³ *Rapport Sénat 2013-2014, n° 297* de Mme Odette HERVIAUX et M. Jean BIZET, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 21 janvier 2014.

⁵⁸⁴ CE, 28 juill. 2000, n° 204024, *Association France Nature Environnement* : Rec., 2000, p. 323.

⁵⁸⁵ *Rapport Sénat 2013-2014, n° 297* de Mme Odette HERVIAUX et M. Jean BIZET, préc., p. 50.

Au-delà des risques d'insécurité juridique, cet exemple illustre particulièrement bien les enjeux démocratiques liés à la mise en œuvre rapide des mesures d'application des lois votées.

Dans son rôle d'entablure entre les pouvoirs, le secrétaire général du Gouvernement ne joue donc pas qu'un simple rôle technique, il n'est pas qu'« *un convoyeur de textes* », ce que Marceau Long souligne : « *ce rôle n'est pas simplement un rôle de convoyeur de textes, mais comporte également un examen de la régularité des procédures suivies* »⁵⁸⁶.

339. Le Secrétariat général du Gouvernement joue en outre un rôle éminemment démocratique, aussi bien parce que la préparation des Conseils des ministres permet de concrétiser, de réaliser le programme politique du Gouvernement, que parce qu'il veille inlassablement à ce que les administrations et les ministères préparent rapidement les mesures d'application des lois votées.

⁵⁸⁶ LONG (M.), Le secrétaire général du Gouvernement, in *Les services du Premier ministre, conférences, op. cit.*, p. 66.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1^{er}

340. En assurant la liaison entre le pouvoir politique et l'administration, d'une part, et entre le pouvoir exécutif et le Parlement, d'autre part, le Secrétariat général du Gouvernement permet le fonctionnement efficace des institutions.

Ce rôle technique est aussi démocratique, en ce qu'il permet au politique la mise en œuvre rapide et efficace de son programme.

341. En outre, dans les périodes de blocage potentiel des institutions, c'est-à-dire lorsque le Président de la République et le Premier ministre sont de tendance politique différente ou en concurrence, le secrétaire général du Gouvernement, en préparant le Conseil des ministres, permet au Gouvernement d'avancer dans la réalisation du programme sur lequel la majorité a été élue.

Mais dans sa fonction d'entablure entre l'exécutif et le Parlement, le Secrétariat général du Gouvernement occupe une place neutre, « *procédurale* »⁵⁸⁷, mécanique, sans empiéter sur les fonctions du ministre chargé des relations avec le Parlement, qui lui, a un rôle politique.

342. Le suivi des décrets d'application des lois et la pression exercée sur l'administration pour qu'ils soient rapidement pris est aussi un facteur de renforcement de la démocratie, en ce que l'inertie des bureaux ne permet plus de bloquer une réforme. Or, cette fonction fait l'objet d'une attention ancienne des secrétaires généraux du Gouvernement, qui s'est encore renforcée dans la période récente. Le choix comme indicateur de résultat au sens de la LOLF du nombre de décrets d'application publiés n'est pas anodin.

Outre sa mission d'assurer le jeu des pouvoirs entre eux, et d'assurer la liaison entre politique et administration, le Secrétariat général du Gouvernement a aussi pour rôle fondamental d'assurer la permanence et la continuité de l'État, même dans les périodes de stabilité politique.

⁵⁸⁷ L'expression est de Renaud Denoix de Saint Marc, *Le secrétaire général du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 11.

CHAPITRE 2.

UN RÔLE FONDAMENTAL : ASSURER LA CONTINUITÉ DE L'ÉTAT

343. Le rôle de continuité assuré par le Secrétariat général du Gouvernement aurait pu sembler menacé par la stabilité politique des institutions de la V^{ème} République. Il joue pourtant aujourd'hui encore un rôle essentiel, aussi bien en s'assurant que les dispositions votées ont été celles qui ont été arbitrées qu'en conservant une trace de ces décisions, pouvant permettre ultérieurement de déterminer des responsabilités.

344. Le Secrétariat général du Gouvernement est donc d'abord le « notaire » de l'État, en ce qu'il veille au respect des procédures et en s'assurant que les actes publiés sont conformes à ceux qui ont été arbitrés ou votés (section 1). C'est aussi le « greffier » de l'État, en ce qu'il conserve une trace de tous les documents émis par l'État, ce qui permet notamment de déterminer les responsabilités des différents acteurs, politiques et administratifs (section 2).

Section 1. Le Secrétariat général du Gouvernement, « notaire » de l'État et garant d'un fonctionnement démocratique des institutions

345. Le Secrétariat général du Gouvernement dispose tout d'abord d'un monopole absolu sur la publication du *Journal Officiel* (§ 1). Ce monopole se justifie par les risques très élevés qu'entraînerait une publication officielle sans contrôle (§ 2).

§ 1^{er} . Le monopole du secrétaire général du Gouvernement sur la publication du *Journal officiel*

346. Si jusqu'à la IV^{ème} République, le secrétaire général du Gouvernement ou son équivalent disposa d'une autorité plus ou moins forte sur le *Journal officiel* ou sur ce qui en tenait lieu (A), depuis 1958, cette autorité est absolue (B).

A. Une autorité à éclipses jusqu'à la IV^{ème} République

347. Sous le Directoire, sous le Consulat, puis sous le premier comme sous le second Empire, ainsi qu'au début de la Restauration, il n'y a aucune équivoque : seul le secrétaire général du Gouvernement ou l'institution en tenant lieu a autorité sur l'organe de presse officiel.

Dans sa thèse, Hayem établit une corrélation entre l'affirmation du Conseil des ministres et la mainmise du Gouvernement sur *le Moniteur*, ancêtre du *Journal officiel*.

Cette autorité absolue préfigure directement l'autorité dont jouit actuellement le secrétaire général du Gouvernement sur le *Journal officiel* : « *La rédaction du Moniteur est placée sous la direction exclusive et absolue du Président du Conseil et*

*aucune insertion ne pouvant avoir lieu que d'après ses ordres y compris même les notes envoyées par le Cabinet du Roi... »*⁵⁸⁸.

Disposer d'un monopole sur les publications du *Journal officiel* est essentiel, car il est parfois instrumentalisé, par le politique comme par les bureaux, qui y voient le moyen d'imposer au politique certaines décisions, par le biais de la publication de correctifs, postérieurement à la publication des textes.

348. Toutefois, la faiblesse du secrétaire général du Gouvernement ou de la structure en tenant lieu, les fréquents changements de sa nature, sa suppression aussi, sont autant de facteurs qui ne lui ont pas permis d'affirmer son autorité sur l'organe de presse officiel, *Moniteur universel* puis *Journal officiel*, sauf ponctuellement, lors de certaines périodes.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'autorité sur le *Journal officiel* est clarifiée : c'est le secrétaire général du Gouvernement qui a seul désormais autorité sur ce qui y est publié. À la Libération, le *Journal officiel* est rattaché à la présidence du Conseil, et plus précisément au service législatif du Secrétariat général du Gouvernement.

Dans son article, Jacques Laferrière rappelle ainsi que « *le service sténographique est placé sous la haute direction et le contrôle du président [du Conseil] et du bureau centralisé auprès du président par le secrétaire général de la présidence. Le chef du service sténographique est chargé de la reproduction des débats législatifs qui doivent être insérés au Journal officiel le lendemain de chaque séance »*⁵⁸⁹.

Comme le souligne Jean Massot, ce rattachement du *Journal officiel* à la présidence du Conseil s'inscrit dans un mouvement général de renforcement de la présidence du Conseil : « *Dans le domaine administratif, la présidence du Conseil a reçu en héritage des gouvernements provisoires les instruments permettant d'assurer son autorité sur l'ensemble de la fonction publique. (...) De même, le transfert du Journal officiel du ministère de l'Intérieur à la présidence du Gouvernement, par une ordonnance du 2 novembre 1944, celui de l'organisation de la presse du ministère de*

⁵⁸⁸ HAYEM (R.), *Le Conseil des ministres sous Louis-Philippe, op. cit.*, p. 104.

⁵⁸⁹ LAFERRIÈRE (J.), De l'authenticité du texte des lois publiées au « Journal officiel », *RDJ* 1949, pp. 113-152.

l'Information à Matignon, par un décret du 17 novembre 1947, sont venus accroître la liste des services propres du président du Conseil déjà enrichie, à la Libération, par la création du commissariat au Plan et du commissariat à l'Énergie atomique (CEA) »⁵⁹⁰.

B. Une autorité indiscutée sous la V^{ème} République

349. Comme le précise Serge Lasvignes, le secrétaire général du Gouvernement est « *la porte d'entrée unique vers le Journal officiel* »⁵⁹¹. Avant lui, Marceau Long a également précisé qu'« *on ne peut absolument pas modifier le texte envoyé [au Journal officiel après que le bon à tirer a été donné par le secrétaire général du Gouvernement] sans mon accord. (...) Le verrouillage est une véritable nécessité.* »⁵⁹². Jacques Fournier l'a rappelé aussi : « *Rien ne peut être publié au Journal officiel sans l'assentiment du secrétaire général du Gouvernement* »⁵⁹³.

Renaud Denoix de Saint Marc insiste également sur l'importance de ce monopole et rappelle qu'il a dû à quelques reprises faire preuve de son autorité sur le *Journal officiel*. En effet, un ministre n'a pas à modifier un texte devant paraître au *Journal officiel* sans l'accord exprès du secrétaire général du Gouvernement⁵⁹⁴.

Ce rattachement au secrétaire général du Gouvernement, placé auprès du Premier ministre, est une conséquence de l'article 21 de la Constitution. Comme le souligne parfaitement Pierre Avril, admettre que des ministres puissent faire publier leurs textes au *Journal officiel* sans l'accord du Premier ministre contreviendrait directement à la règle selon laquelle le Premier ministre conduit l'action du Gouvernement : « *La jurisprudence du Conseil d'État applique rigoureusement*

⁵⁹⁰ MASSOT (J.), Le Président du Conseil, *Pouvoirs* 1996, n° 76, pp. 48-49.

⁵⁹¹ LASVIGNES, (S.), Le Secrétariat général du Gouvernement, *Cahiers de la Fonction Publique*, juillet-août 2006, pp. 11-14., p. 12.

⁵⁹² LONG (M.), le secrétaire général du Gouvernement, *op. cit.*, p. 66.

⁵⁹³ FOURNIER (J.), *Le travail gouvernemental*, *op. cit.*, p. 147.

⁵⁹⁴ Ces différentes affirmations rappellent celle de Vitrolles, formulée en 1814 : « *La rédaction du Moniteur était soumise tous les jours à la plus exacte surveillance du ministre secrétaire d'État : il n'en déléguait le soin à personne.* », in FORGUES (E.), *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles, publiés selon le vœu de l'auteur*, tome second, 1814-1815, G. Charpentier et Cie, éd., Paris, 1884, 478 p., p. 30., voir *supra*, n° 37.

l'article 21 de la Constitution, de sorte que les ministres doivent obligatoirement passer par le Premier ministre pour l'adoption des mesures réglementaires qu'ils souhaitent voir publiées au Journal officiel. Il en va d'ailleurs de même de tous les autres textes qui doivent y paraître, car le Journal officiel dépend de Matignon et son contrôle par le secrétaire général du Gouvernement permet d'exercer une surveillance, voire des pressions sur les ministres récalcitrants, notamment lorsqu'ils tardent à contresigner les décrets dont ils sont chargés d'assurer l'exécution »⁵⁹⁵.

Cette autorité se manifeste par la signature du secrétaire général du Gouvernement d'un bon à tirer sur support papier, alors même que la transmission des textes d'une administration à l'autre se fait par le biais du logiciel SOLON, dans sa seconde version, mise en œuvre à compter de 2012⁵⁹⁶.

§ 2. La nécessité démocratique d'une autorité exclusive du secrétaire général du Gouvernement sur le *Journal officiel*

350. Sans un contrôle étroit du *Journal officiel* par le secrétaire général du Gouvernement, le risque d'une réécriture de la loi par les bureaux est réel (A). Face à cette situation, les juridictions avaient déployé une interprétation constructive pour ne pas être instrumentalisées (B).

⁵⁹⁵ AVRIL (P.), *Diriger le gouvernement, Pouvoirs* 1997, n° 83, p. 35.

⁵⁹⁶ Dans sa première version, SOLON a été mis en œuvre en 2007.

A. Le risque avéré de réécriture de la loi, sous couvert de la rectification d'une erreur formelle : le « faux en matière législative »⁵⁹⁷

351. Sous la IV^{ème} République déjà, le Service législatif fait publier la loi au *Journal officiel* et conserve l'original du décret de promulgation et le texte authentique de la loi, « *le vélin* », qui lui a été transmis par l'Assemblée nationale.

Dans un article ancien très documenté, Jacques Laferrière s'interroge sur la valeur authentique de la loi publiée dans le *Journal officiel*⁵⁹⁸. Son article de 1949 s'inscrit dans la lignée de plusieurs études ou commentaires de jurisprudence écrits avant la Seconde Guerre mondiale.

Différents auteurs s'interrogent en effet sur la pratique des *errata* au *Journal officiel*, permettant parfois aux services administratifs de « corriger » des dispositions aussi bien réglementaires que législatives, d'une façon à la fois commode et discrète : les *errata* sont en effets anonymes, même si en théorie, c'est le Président du Conseil qui en assume la responsabilité.

Comme le relève Gaston Jèze, « reconnaître la validité de l'erratum équivaldrait à admettre qu'une loi peut être remplacée par un erratum et proclamer, pour l'État, un droit à l'arbitraire, puisque toute loi, tout décret, pourrait être modifié par un erratum anonyme et sans garantie »⁵⁹⁹.

À cette occasion, il fournit plusieurs exemples particulièrement marquants de lois publiées sous la III^{ème} République dans le *Journal officiel* alors qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une adoption par les deux chambres ou que les chambres ne les ont pas adoptées dans les mêmes termes.

Comme il le souligne, pendant la durée de la publication de ces lois, elles sont opposables aux citoyens, puis, par l'effet d'un *erratum* publié au *Journal officiel*, elles disparaissent.

⁵⁹⁷ L'expression est de Jacques LAFERRIÈRE.

⁵⁹⁸ LAFERRIÈRE (J.), *op. cit.* p. 113.

⁵⁹⁹ JÈZE (G.), Force obligatoire des *errata* publiés au *Journal Officiel*, *RDJ*, 1934, p. 453.

Quant aux erreurs formelles, elles posent des problèmes pratiques et sont une atteinte à la sécurité juridique, mais ne créent pas de difficultés autres que techniques.

352. Les risques d'une instrumentalisation du *Journal officiel*, sous couvert de la rectification d'une erreur matérielle, sont bien réels. Ainsi, Lafferrière, dans l'article cité donne l'exemple d'*errata* publiés au *Journal officiel* afin d'entériner des changements qui semblent avoir été apportés après l'adoption de la loi par les Assemblées, pour permettre à l'administration d'échapper à une annulation contentieuse, par exemple. Le cas cité est le suivant : la loi prévoit qu'un règlement d'administration publique sera pris pour application d'une disposition. La mesure est contestée devant le juge administratif car un décret simple a été pris. Un *erratum* paraît au *Journal Officiel* précisant qu'à la suite d'une erreur matérielle, les termes « *règlement d'administration publique* » doivent être remplacés par celui de décret. Comme l'écrit clairement Laferrière, il s'agit d'un « *faux en matière législative* »⁶⁰⁰, commis au bénéfice des bureaux.

Sous le régime de Vichy ces exemples de « *rectifications* » abondent ; en réalité, ce sont des réécritures de certaines dispositions déjà publiées. Elles contribuent à accroître l'insécurité juridique du régime, dont les actes ne résultent pas d'un processus démocratique. Laferrière donne ainsi plusieurs exemples, comme un *erratum* qui a pour effet qu'une disposition ne s'applique pas aux magistrats ou un rectificatif qui change une date d'entrée en vigueur d'un texte. Il cite encore l'anecdote de ministres du régime de Vichy qui pour trouver des solutions à des dispositions législatives contradictoires proposent de publier un *erratum* pour faire disparaître les dispositions qui ne leur conviennent pas⁶⁰¹.

Les irrégularités très éclairantes fournies par Laferrière se sont taries depuis que le secrétaire général du Gouvernement a seul la main sur les publications du *Journal officiel*. Elles montrent que cette subordination absolue au secrétaire général du Gouvernement ne répond pas qu'à des questions techniques mais aussi à des exigences démocratiques fortes.

⁶⁰⁰ LAFERRIÈRE (J.), *op. cit.*, p. 144.

⁶⁰¹ *Eod. loc.*

B. Le palliatif de l'absence d'un contrôle sans équivoque sur le Journal officiel : une interprétation constructive de la jurisprudence

353. Avant-guerre, c'est le ministre de la Justice qui était chargé de conserver les minutes des lois et des décrets. Ce système n'était pas satisfaisant. En effet, de fréquentes corrections étaient publiées au *Journal officiel*, sans qu'il y eût une garantie que la correction était effectivement justifiée. Au contraire, ce pouvait être un moyen commode de modifier en opportunité une disposition votée.

C'est sous le régime de Vichy que la décision fut prise de faire conserver ces minutes par le Secrétariat général de la présidence du Conseil : « *Sous Vichy, une circulaire du vice-président du Conseil du 29 décembre 1941 décida qu'à compter du 1^{er} janvier 1942, les minutes des lois et décrets, après leur signature par le chef de l'État, seraient conservées au secrétariat général de la présidence du Conseil* »⁶⁰².

En l'absence d'une autorité véritablement responsable du *Journal officiel*, vers laquelle elle aurait pu se tourner, et confrontée au risque d'une instrumentalisation si elle se contentait de constater la correction, la Cour de cassation a développé une jurisprudence constructive mais pragmatique, s'accordant une large marge de manœuvre dans l'analyse des corrections faites.

354. Par l'arrêt de sa chambre civile, en date du 18 décembre 1933, *Administration des douanes contre Société Lutetia-Transit*, la Cour de cassation a précisé sa position : « *la rectification par voie d'erratum, des dispositions légales ou réglementaires insérées au Journal officiel n'est admissible qu'autant qu'il s'agit de réparer une simple erreur matérielle, et il appartient au juge d'apprécier, eu égard aux circonstances, si l'existence d'une telle erreur est assez apparente pour qu'il convienne de faire prévaloir, sur le texte primitif inséré au Journal officiel, le texte ainsi modifié* »⁶⁰³.

⁶⁰² LAFERRIÈRE (J.), *op. cit.*, p. 139.

⁶⁰³ Cité par JÈZE (G.), Force obligatoire des *errata* publiés au *Journal Officiel*, *op. cit.*, p. 454.

Autrement dit, la Cour de cassation octroie au juge une large marge d'interprétation, l'*erratum*, pourtant lui-aussi publié au *Journal officiel* n'ayant pas nature de loi par lui-même.

Dans son commentaire, Gaston Jèze estime que l'*erratum* n'a aucune force obligatoire par lui-même, mais qu'il ne fait « *qu'attirer l'attention du juge sur une erreur* », lui laissant toute latitude pour la corriger ou non : « *un rectificatif anonyme n'a jamais force obligatoire pour le juge. Le juge, en vertu de son pouvoir d'interpréter le texte promulgué et publié, fera lui-même librement la rectification qui convient. L'erratum anonyme publié au Journal Officiel ne fait qu'attirer l'attention du juge sur l'existence d'une erreur commise soit dans la publication, soit dans la promulgation* »⁶⁰⁴.

Gaston Jèze conclut que « *s'il [le juge] adopte la correction du rectificatif, il le fait librement, sans y être juridiquement obligé, uniquement parce que sa libre interprétation le conduit à la solution donnée par le rectificatif* »⁶⁰⁵.

Cette solution permet au juge de ne pas être instrumentalisé par une modification de la norme résultant d'un détournement de procédure, puisque le juge peut écarter une modification « déguisée » en rectification.

Le Secrétariat général du Gouvernement n'est pas seulement le « notaire » de l'État mais il est aussi son « greffier », en ce qu'il a pour mission de conserver les pièces, qui pourront ultérieurement permettre de déterminer les responsabilités des décideurs.

⁶⁰⁴ JÈZE (G.), *op. cit.*, p. 452.

Section 2. Le Secrétariat général du Gouvernement, « greffier »⁶⁰⁶ de l'État : un rôle de conservation des pièces servant à déterminer les responsabilités

355. Parmi ces pièces, les procès-verbaux du Conseil des ministres ainsi que les « bleus », parce qu'ils matérialisent un arbitrage du Premier ministre, sont les pièces qu'il est le plus important de conserver. Pourtant, jusqu'à la IV^{ème} République, et à nouveau sous la V^{ème} République, aucune obligation de conserver ces documents n'est imposée, alors qu'en période de crise, la conservation est effective (§ 1^{er}). Pourtant, l'enjeu démocratique lié à la conservation de ces documents, est essentiel (§2).

§ 1^{er} . La discontinuité dans la tenue et l'enregistrement des procès-verbaux du Conseil des ministres en période de paix contrastant avec la mise en place d'une procédure très formalisée en période de crise

356. Jusqu'à la IV^{ème} République, aucune disposition n'impose de conserver, ni parfois de tenir, les procès-verbaux des séances du Conseil des ministres (A). En période de crise toutefois, l'obligation de conserver les procès-verbaux a été ponctuellement organisée (B). Sous la V^{ème} République, la décision de le faire est prise tardivement (C).

⁶⁰⁵ *Eod. loc.*

⁶⁰⁶ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le secrétaire général du Gouvernement, *Revue des sciences morales et politiques*, *op. cit.*, p. 8.

**A. L'absence d'obligation formelle d'établir et de
conserver les procès-verbaux des séances du Conseil des
ministres jusqu'à la IV^{ème} République**

357. La tenue, comme l'enregistrement des procès-verbaux des Conseils des ministres semblent aller de soi. L'enregistrement permet en effet de formaliser les décisions prises de manière collégiale par le Gouvernement. Ultérieurement, en cas de difficulté entre ministres, ils pourront faire foi et être opposés au ministre qui tentera de ne pas respecter l'arbitrage décidé⁶⁰⁷.

Il existe cependant un paradoxe : dans les périodes de stabilité des premiers régimes parlementaires, l'enregistrement des procès-verbaux est particulièrement erratique alors que dans les périodes de crises, notamment lorsqu'un Gouvernement provisoire est institué ou au tout début d'un régime, la pratique d'un enregistrement scrupuleux des décisions est actée, les décisions pouvant être assez facilement retrouvées.

358. Aucun procès-verbal n'existe par exemple pendant la Monarchie de Juillet⁶⁰⁸, ce qui semble être une rupture par rapport aux premiers temps de la Restauration. Bénédicte Dorinet relève que Vitrolles, nommé secrétaire d'État pendant le Gouvernement provisoire de 1814, rédige les procès-verbaux du Conseil des ministres de 1814 à 1815⁶⁰⁹, et parle à ce titre d'une « *préfiguration du secrétaire général du Gouvernement établi en 1935* »⁶¹⁰.

En réalité, ces fonctions existaient déjà : Vitrolles ne fait que succéder à Maret et à Daru, en reprenant les attributions de la Secrétairerie d'État sans les modifier, et qu'il définit comme étant celle « *de secrétaire particulier au sens le plus étendu et le plus élevé, le chef de cabinet du souverain, le garde des minutes et de la signature du prince, le rédacteur des procès-verbaux du Conseil des ministres* »⁶¹¹. Vitrolles avait

⁶⁰⁷ Comme précisé *supra*, le système anglais prévoit donc une procédure presque contradictoire en cas de désaccord d'un ministre sur le contenu du procès-verbal qui témoigne de l'importance qui est accordée à ce document.

⁶⁰⁸ DORINET (B.), *Le Conseil des ministres en France, op. cit.*, p. 41.

⁶⁰⁹ DORINET (B.), *op. cit.*, p. 37, note 78.

⁶¹⁰ *Eod. loc.*

⁶¹¹ FORGUES (E.), *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles, publiés selon le vœu de l'auteur*, tome second, 1814-1815, G. Charpentier et Cie, éd., Paris, 1884, 478 p., p. 26.

d'ailleurs parfaitement compris à la fois l'intérêt d'une telle fonction et le danger qu'elle pouvait présenter dans un régime despotique⁶¹².

Toutefois, la secrétairerie d'État est progressivement vidée de ses attributions⁶¹³, ce qui entraîne d'ailleurs un certain désordre dans le fonctionnement de l'État⁶¹⁴.

Lors de la seconde Restauration, la secrétairerie d'État est rétablie, dans la plénitude de ses attributions et sa responsabilité est à nouveau confiée à Vitrolles⁶¹⁵ avant d'être définitivement supprimée lors du remplacement de Talleyrand par le duc de Richelieu en 1815⁶¹⁶.

359. Entre la Monarchie de Juillet et la III^{ème} République, d'autres régimes ont expérimenté l'enregistrement des procès-verbaux et des décisions.

L'exemple précité du Gouvernement provisoire de 1848 est particulièrement important. La consultation du fonds privé Louis-Antoine Pagnerre qui comprend en réalité de nombreux documents officiels de cette époque nous a révélé que pendant cette période, les procès-verbaux du Gouvernement provisoire et les décisions prises furent enregistrées⁶¹⁷, dès le jour de l'abdication de Louis-Philippe.

La consultation du registre montre d'ailleurs que les procès-verbaux sont très exactement renseignés, assez détaillés, et se traduisent par la mise en œuvre effective de décisions. Outre les procès-verbaux, le secrétaire général du Gouvernement de l'époque⁶¹⁸ tient en effet une sorte de main courante sur laquelle il mentionne les différentes actions correctrices à mener auprès des ministres.

360. En 1870, pendant le Gouvernement provisoire, un même mécanisme est institué ; les procès-verbaux du Conseil des ministres sont ici encore enregistrés, mais cette habitude ne semble pas s'être prolongée, au-delà des lois constitutionnelles de 1875.

⁶¹² Voir annexe n° 5, la note qu'il consacre à la Secrétairerie d'État sous l'Empire.

⁶¹³ Malgré les efforts de Vitrolles pour le maintenir : FORGUES (E.), *op. cit.*, p. 203 et suiv.

⁶¹⁴ *Op. cit.*, pp. 218 et suiv.

⁶¹⁵ FORGUES (E.), *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles, publiés selon le vœu de l'auteur*, tome troisième, 1815-1830, G. Charpentier et Cie, éd., Paris, 1884, 512 p., p. 126 : « je repris ainsi mes fonctions, l'entrée au conseil, la rédaction des procès-verbaux, la direction supérieure du Moniteur, des télégraphes, etc. ».

⁶¹⁶ FORGUES (E.), *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles, publiés selon le vœu de l'auteur*, tome troisième, 1815-1830, *op. cit.*, pp. 239 et suiv.

⁶¹⁷ Qui rappelle le registre créé par le Directoire pour enregistrer les délibérations.

⁶¹⁸ Qui porte le titre de « secrétaire général du Gouvernement provisoire ».

361. L'exemple de la Seconde Guerre mondiale est tout aussi intéressant.

Le régime de Vichy, installé, ne tient que des relevés de décisions très succincts ; mais cette pratique apparaît davantage justifiée par le souci de ne pas être mis en cause ultérieurement.

Cependant, si les premiers procès-verbaux systématiquement enregistrés n'apparaissent qu'en 1946, l'établissement de procès-verbaux, plus ou moins systématiques, est intervenu pendant la Seconde guerre mondiale, avec les institutions de la France libre qui ont adopté une procédure inspirée de l'exemple anglais.

Roland Drago souligne ainsi que « *l'habitude de tenir un procès-verbal des séances s'était instaurée dès la formation du Comité français de la Libération Nationale en 1943. D'après le décret du 3 juin 1943 (art. 3), le procès-verbal est rédigé par un membre du Comité et remis au secrétaire pour communication aux autres membres. Le décret du 2 octobre 1943 fixant l'organisation et le fonctionnement du Comité crée la fonction de secrétaire général du Comité, nommé par décret et placé sous l'autorité du Président. Le secrétaire général assiste aux séances et en assure le secrétariat (art. 5). Il ressort de la pratique politique qu'à partir de cette date c'est le secrétaire général du Comité qui a tenu le procès-verbal sous l'autorité du Président. L'amélioration technique que représentait cette tenue des procès-verbaux a donc pu normalement être prévue par le texte des deux projets constitutionnels ; il ne s'agissait, en fait, que de consacrer constitutionnellement une pratique constante depuis trois années* »⁶¹⁹.

Il est intéressant à cet égard de rapprocher ces constatations du témoignage de Louis Joxe, qui dans ses Mémoires, rappelle qu'après une séance du Conseil des ministres particulièrement difficile consacrant le retrait définitif du Général Giraud en septembre 1943, il a eu le réflexe de consigner cette séance dans un procès-verbal, alors qu'il ne le faisait pas jusque-là et qu'il fit contresigner les membres du Comité de libération nationale, le général Giraud en premier lieu et le général de Gaulle⁶²⁰. Ainsi, c'est bien le secrétaire général du Gouvernement qui prend l'initiative de dresser un procès-verbal de cette séance historique, et politiquement essentielle, car

⁶¹⁹ DRAGO (R.), L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946, *op. cit.*, p. 163.

elle consacre la mise à l'écart de Giraud, cette initiative étant ensuite avalisée par le général de Gaulle qui en exprime soudain également le souhait. Même si Louis Joxe s'en défend, il est difficile de ne pas voir dans la rédaction de ce procès-verbal et par la demande de contreseing de chacun des protagonistes du CFLN la volonté principale de se prémunir contre des contestations ultérieures éventuelles de la part de l'équipe soutenant le général Giraud. S'il n'avait voulu en garder qu'une trace informative, comme Joxe l'affirme, il n'aurait probablement pas pris le soin de faire contresigner ce procès-verbal par les intéressés mais l'aurait simplement archivé.

L'exemple anglais d'un procès-verbal avalisé par les membres du Gouvernement et pouvant leur être opposé, semble pouvoir être avancé ici.

362. Le secrétaire général du Gouvernement a joué un rôle clef dans la mise en place d'une procédure administrative et dans la formalisation précise de celle-ci, mais il a aussi utilisé, voire instrumentalisé cette procédure administrative à des fins éminemment politiques, comme le montre la pratique suivie par Louis Joxe : il n'est pas ici une simple autorité administrative servant de manière neutre le politique, mais bien un instrument au service du politique, d'autant plus efficace d'ailleurs qu'il se positionne comme une autorité simplement administrative.

En effet, il est naturellement l'autorité qui semble la mieux à même de tenir ces procès-verbaux, du fait de sa permanence justement par rapport à une structure qui ne serait que politique, et du fait aussi de la neutralité de son positionnement. Pour autant, lors de l'épisode relaté, Louis Joxe a clairement fait intervenir la fonction au service du but politique partisan qu'il servait.

363. Sous la IV^{ème} République, la formalisation de cette obligation est explicitement mentionnée dans la Constitution : c'est au Président de la République qu'il incombe de conserver ces procès-verbaux. L'article 32 de la Constitution de 1946 dispose en effet que « *Le Président de la République préside le Conseil des Ministres. Il fait établir et conserve les procès-verbaux des séances.* ». Comme le souligne Roland

⁶²⁰ JOXE (L.), *op. cit.*, pp. 138-139 : « *Aucun procès-verbal ne relate, d'habitude, les séances du Comité de la libération dans le détail. Il me paraît cependant nécessaire de faire une exception à la règle, non par méfiance, mais pour consigner la conclusion qui se dégage des décisions et en laisser une trace.* ».

Drago⁶²¹, c'est une innovation, et c'est surtout un élément important pour le Président de la République, qui va s'appuyer sur cette prérogative pour prendre sa place dans les institutions. Cette fonction alimentera son rôle de « *magistrature morale* » que Vincent Auriol a su imposer très vite, dans les étroites limites institutionnelles qui lui étaient imparties.

Dans les périodes de crise, la conservation des procès-verbaux a été effectuée, de manière assez scrupuleuse.

B. Une obligation d'établissement et de conservation paradoxalement renforcée en période de crise

364. Paradoxalement, car les difficultés de l'action quotidienne, l'urgence et le nombre de décisions à prendre auraient pu justifier que la tenue et la conservation des procès-verbaux fussent mal ou non effectuées, c'est en période de crise que les premiers procès-verbaux du Conseil des ministres furent établis. Alors que Hayem remarque qu'il n'existait pas de procès-verbaux, ni d'écrits permettant de rendre compte des décisions prises, en période de crise ou de transition, le registre des procès-verbaux du Conseil des ministres est particulièrement bien tenu par Pagnerre⁶²², secrétaire général du Gouvernement provisoire en 1848. Ces procès-verbaux sont même tenus au début de la Seconde République, puisqu'ils le sont jusqu'en 1849. Amaury Dréo⁶²³, secrétaire général du Gouvernement en 1870, a établi les procès-verbaux du Gouvernement de la Défense nationale. De même, avant les Cent-jours, les procès-verbaux des séances sont établis et conservés par Vitrolles⁶²⁴.

365. Tout se passe comme si en période troublée, la nécessité de savoir exactement ce qui a été décidé poussait les nouveaux responsables à mettre en place très

⁶²¹ DRAGO (R.), L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946, *RD*, 1953, p 157-169., p. 161.

⁶²² Le registre des procès-verbaux du Gouvernement provisoire figure dans le fonds privé Pagnerre, aux Archives nationales.

⁶²³ Les procès-verbaux originaux sont reproduits à l'identique et dans leur intégralité in HOUX (des), (H.), *Procès-verbaux des séances du conseil publiés d'après les manuscrits originaux de M. A. Dréo, l'un des secrétaires du Gouvernement*, Henri-Charles Lavauzelle, éditeur militaire, Paris, 1905.

rapidement des structures de suivi des décisions du Gouvernement. Plus largement, on peut observer aussi que si les deux expériences de 1848 et de 1870 diffèrent du fait des circonstances qui ont amené la chute du régime politique, elles ont en commun d'être des expériences démocratiques, qui prennent aussi le contrepied de régimes non démocratiques, caractérisés par le secret entretenu sur la prise de décisions.

Cependant, les Gouvernements provisoires instaurent l'enregistrement des décisions prises en Conseil des ministres pour des raisons qui relèvent davantage de l'efficacité de l'action.

366. D'une manière générale, en remplissant ces registres de procès-verbaux des séances du Conseil des ministres, tous les intéressés ont montré la conscience qu'ils avaient de tenir des documents essentiels, établissant les responsabilités de chacun, mais aussi parce que de tels documents permettent de retracer l'action du gouvernement concerné.

Sous la V^{ème} République, il n'existait à l'origine aucune obligation de conserver les procès-verbaux des Conseils des ministres. C'est le Président Valéry Giscard d'Estaing qui l'a imposée.

***C. Sous la V^{ème} République, une obligation tardive
d'enregistrement et de conservation des procès-verbaux
des séances du Conseil des ministres***

367. Sous la V^{ème} République, il n'y a curieusement aucune formalisation de cette obligation de tenir et de conserver les procès-verbaux du Conseil des ministres. Le règlement intérieur des travaux du gouvernement du 3 février 1947⁶²⁵, qui met en place une procédure, calquée sur les dispositions de la Constitution de 1946 qui confiait au Président de la République le soin de « *faire établir et de conserver les*

⁶²⁴ Voir à cet égard le témoignage précité de Vitrolles, n° 358.

⁶²⁵ Voir annexe n° 10.

procès-verbaux du Conseil des ministres », en théorie encore appliqué, ne l'est pas sur ce point.

En effet, la conservation des procès-verbaux est tardive et elle ne s'est faite qu'à l'initiative du Président de la République Valéry Giscard d'Estaing. Ce dernier a chargé le secrétaire général du Gouvernement de l'époque, Marceau Long, de récupérer l'ensemble de ces procès-verbaux, conservés personnellement jusque-là par les secrétaires généraux du Gouvernement successifs. Marceau Long explique que seuls les procès-verbaux conservés par Jean Donnedieu de Vabres, secrétaire général du Gouvernement du 14 mars 1964 au 15 février 1975, ont pu être récupérés⁶²⁶. Toutefois, Renaud Denoix de Saint Marc précise que « *les notes manuscrites du secrétaire général du Gouvernement, à partir desquelles sont établis le compte-rendu et le relevé des décisions du Conseil des ministres, étaient jusqu'à mon départ, déposées à titre d'archives privées* »⁶²⁷.

L'enregistrement des décisions prises permet de déterminer les responsabilités ; les conserver répond à un objectif démocratique de transparence.

⁶²⁶ Cf. entretien du 24 avril 2010 : « *Le Président de la République a demandé ce que devenaient les notes prises en Conseil des ministres par le secrétaire général du Gouvernement. Jusqu'ici, les secrétaires généraux du Gouvernement conservaient les notes chez eux. Valéry Giscard d'Estaing a estimé qu'il fallait réintégrer ces notes dans les archives de la présidence* ». Il a chargé Marceau Long de les récupérer, qui n'a pas pu le faire, sauf pour Jean Donnedieu de Vabres, qui a même recopié ses notes quand elles étaient illisibles. Marceau Long estime qu'André Ségalat a dû les détruire, que Roger Belin a dû les conserver, car il a pu écrire un ouvrage sur le sujet.

⁶²⁷ DENOIX DE SAINT MARC (R.), *Le secrétaire général du Gouvernement*, op. cit., p. 21.

§ 2. L'enjeu démocratique lié à l'enregistrement des décisions prises par le Gouvernement

368. La démarche visant à tenir les procès-verbaux du Conseil des ministres ou à enregistrer les « bleus » des réunions interministérielles n'est pas anodine.

En effet, elle permet de déterminer les responsabilités de chacun des ministres et peut servir à les mettre en cause aussi bien politiquement que pénalement.

Ainsi, comme le souligne Bénédicte Dorinet, ce n'est pas par négligence que ces procès-verbaux ne sont pas conservés lors de la Restauration, mais bien parce que cette pratique est perçue comme dangereuse⁶²⁸.

Dans sa thèse, Raymond Hayem remarque que la question a été tranchée sous la Monarchie de Juillet lors d'un conseil de cabinet tenu chez le Maréchal Soult le 11 octobre 1832 : le choix a été fait de ne pas tenir de procès-verbaux en raison des risques que cela pouvait faire courir aux ministres, en s'appuyant sur un exemple anglais⁶²⁹.

Il y a donc eu ici un arbitrage entre efficacité de l'action gouvernementale et « *risques* » présumés d'établir des procès-verbaux de décisions, dont les ministres pourraient se retrouver comptables en cas de changement de majorité, ou de changement de régime.

Ce choix a été fait sans unanimité d'ailleurs, Hayem rapportant en effet que Montalivet, alors ministre de l'Intérieur⁶³⁰, avait critiqué l'absence de procès-verbaux sous la présidence du Conseil de Laffitte⁶³¹, non pas en raison d'une quelconque nécessité démocratique mais en raison de l'inefficacité d'une telle pratique.

Autrement dit, les exigences démocratiques, comme l'efficacité d'ailleurs passent ici au second plan, à l'instar de ce qui fut décidé sous le régime de Vichy.

⁶²⁸ DORINET (B.), *Le Conseil des ministres en France*, op. cit., p. 41.

⁶²⁹ Il cite ainsi Mme Dosne, *Mémoires de Mme Dosne*, Tome I p. 23. : « On a pensé que c'était fort dangereux, parce que dans un cas donné une Chambre des Pairs ou une chambre des Députés, ou un Ministère nouveau pourraient exiger la production de ce registre ; le secret des délibérations du Gouvernement serait ainsi livré à des autorités hostiles. On a cité le cas de Stafford condamné à mort en Angleterre sur un mot rapporté sur les registres des délibérations du Conseil », HAYEM (R.), op. cit., p. 142.

⁶³⁰ Gouvernement Laffitte, 2 nov. 1830 – 13 mars 1831.

Pendant le régime de Vichy, la recherche de l'efficacité, l'idée d'une rationalisation du travail a conduit à l'enregistrement des décisions et des procès-verbaux du Conseil des ministres. Mais cet enregistrement s'est ensuite traduit par la mise en cause de certains des ministres du régime de Vichy.

Sous le régime de Vichy, le vice-amiral Fernet, qui faisait office de secrétaire général du Gouvernement a très clairement expliqué la pratique suivie : « *Or il n'y en avait pas [de procès-verbaux] ; le Maréchal m'avait seulement prescrit de noter les points essentiels pour les lui remettre en mémoire le cas échéant* »⁶³².

Fernet rappelle que seuls quelques procès-verbaux ont été enregistrés et il s'en félicite en constatant que ceux-ci avaient ensuite servi à inculper un certain nombre de ministres à la Libération⁶³³. Il est difficile toutefois de penser qu'un simple relevé des décisions n'ait pas été dressé par Fernet à l'occasion de ces séances, dans la mesure où sa présence avait comme justification première d'en rationaliser leur tenue en en conservant des traces, précisément afin d'initier les actions qui en découlaient.

369. Il est intéressant de mettre ces réflexions en perspective avec celles de Jacques Fournier sur le sujet.

En effet, appelé à témoigner lors du procès du sang contaminé devant la Cour de justice de la République (CJR), Jacques Fournier a produit les bleus et les procès-verbaux des Conseils des ministres. Les procès-verbaux des séances, ainsi que les autres archives (bleus, *etc.*) ont eu alors, là aussi, une importance capitale, cette fois pour disculper le Premier ministre.

Jacques Fournier souligne l'importance d'un travail d'archivage correctement assuré : « *pour la question du sang contaminé, appelé à témoigner au procès de Laurent Fabius, la Cour de justice de la République s'est appuyée sur les archives et a pu constater que le travail d'archivage avait été bien fait et que les éléments en avaient bien été conservés. C'est là-dessus que se sont appuyés les juges* »⁶³⁴.

⁶³¹ « *Montalivet critiquait le fait que trop souvent pendant la durée du cabinet Laffitte, les délibérations ne s'étaient terminées par aucune conclusion précise, ni surtout rédigée.* », HAYEM (R.), *op. cit.*, pp. 141-142.

⁶³² FERNET (Vice-amiral), *op. cit.*, p. 10.

⁶³³ *Op., cit.*, p. 10.

⁶³⁴ Entretien du 23 novembre 2009.

De fait, la décision de la CJR cite explicitement les bleus budgétaires et les procès-verbaux des Conseils des ministres.

Après avoir rappelé de manière assez inédite la fonction du Secrétariat général du Gouvernement comme aide du Premier ministre au même titre que son cabinet, dans la conduite de la politique gouvernementale⁶³⁵, la Cour s'appuie explicitement sur les éléments fournis par le Secrétariat général du Gouvernement : bleus⁶³⁶, comptes-rendu de réunions interministérielles⁶³⁷... .

C'est bien en effet sur les précisions et sur les éléments contenus dans ces documents que la Cour a pu s'appuyer pour rejeter les conclusions présentées contre un ministre et contre le Premier ministre.

370. Dès lors, si dans les régimes autoritaires, la rédaction des procès-verbaux est perçue comme dangereuse et a justifié que le secret soit conservé, au détriment d'ailleurs de l'efficacité du travail administratif, dans les régimes démocratiques, les procès-verbaux du Conseil des ministres ont eu un rôle essentiel d'aide à la démocratie, une fonction de transparence, lorsqu'il s'est agi de dévoiler leur contenu pour déterminer la responsabilité des ministres, pas seulement politique, mais aussi pénale.

Le rôle du secrétaire général du Gouvernement prend donc un relief particulier, puisqu'il est véritablement gardien de la mémoire de l'action du Gouvernement, permettant de déterminer avec précision les responsabilités du Premier ministre ou des ministres.

⁶³⁵ CJR, arrêt du 9 mars 1999, n° 99-001, RDP 1999, p. 329 : « Attendu que, selon l'article 21 de la Constitution, il appartient au Premier ministre qui dirige l'action du gouvernement, d'en définir les grandes orientations politiques, en donnant au besoin les impulsions nécessaires, et d'arbitrer les différends qui pourraient survenir entre ses ministres ; qu'il dispose, pour exercer sa fonction, du concours de son Cabinet et du Secrétariat général du Gouvernement ; ».

⁶³⁶ CJR, arrêt du 9 mars 1999, n° 99-001, « Que le compte rendu officiel de la réunion du 9 mai, ou « bleu », a été établi le 17 mai et diffusé par le Secrétariat général du Gouvernement le 22 mai ; que, comme il est d'usage, ce document mentionne in fine les orientations arrêtées à l'issue de la réunion, (...) ».

⁶³⁷ CJR, arrêt du 9 mars 1999, n° 99-001, « Qu'ont alors été organisées, sous la présidence d'un membre du cabinet du Premier ministre, trois réunions interministérielles ayant pour objet de définir les procédures d'exécution de la décision relative au dépistage ; qu'au cours de ces réunions, qui se sont tenues les 12, 17 et 22 juillet 1985 et auxquelles ont participé les représentants des six ministères concernés, les questions relatives à la généralisation du test, à la protection de la production nationale et au financement de la mesure ont été évoquées ; (...) ».

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

371. En remplissant deux fonctions apparemment anodines : assurer un contrôle absolu du *Journal officiel* et conserver la trace des décisions et des arbitrages, le Secrétariat général du Gouvernement ne fait pas qu'assurer un fonctionnement efficace et moderne de l'État.

Il concourt effectivement au respect de l'État de droit, en veillant à ce que les décisions et les arbitrages rendus par le pouvoir politique ne soient ni oubliés, ni trahis. Sa loyauté et sa neutralité absolues sont donc les conditions nécessaires d'exercice de cette fonction. L'expérience historique a montré les dangers d'une absence de contrôle de la publication officielle, mais aussi la conscience très ancienne et très vive de la nécessité d'imposer un contrôle unique et administratif sur les publications officielles comme l'illustre l'exemple du Directoire exécutif.

372. La conservation des procès-verbaux des séances a suivi un cheminement plus compliqué. Le principe d'un Conseil des ministres secret a en effet longtemps prévalu. Finalement, ce sont des impératifs d'efficacité de l'action gouvernementale qui ont conduit le régime de Vichy comme le général de Gaulle à décider de la tenue et de l'enregistrement d'un procès-verbal des séances.

Cette fonction d'établissement et de conservation des procès-verbaux a été ensuite attribuée au Président de la République sous la IV^{ème} République, et comme l'a montré Roland Drago, cette prérogative, loin d'être anodine, a été un des éléments qui a contribué à renforcer la « magistrature morale » du Président de la République.

Sous la V^{ème} République, le cheminement a été plus erratique mais la conservation systématique des procès-verbaux s'est finalement imposée avec le Président Valéry Giscard d'Estaing.

Là encore, cette fonction apparemment uniquement justifiée par des impératifs d'efficacité, afin de permettre de retrouver une trace des décisions prises et d'authentifier des arbitrages arrêtés, a aussi un rôle essentiel dans un État de droit, afin de permettre d'identifier clairement et précisément les responsabilités. Cette exigence de transparence démocratique a donc trouvé une réponse par l'action du Secrétariat général du Gouvernement.

Une autorité administrative, politiquement neutre mais impliquée dans les processus décisionnels, pouvait seul assumer ce rôle.

CHAPITRE 3.

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, JURISCONSULTE ET LÉGISTE DU PREMIER MINISTRE : UNE FONCTION S'IMPOSANT COMME PRIMORDIALE

373. Au regard de l'action particulière du Premier ministre, il est apparu essentiel d'accorder au secrétaire général du Gouvernement un rôle de conseil juridique, quotidien, au bénéfice du seul chef du Gouvernement. C'est d'ailleurs historiquement ce qui a justifié la création d'une structure de documentation auprès du Premier ministre en 1917.

Pour Renaud Denoix de Saint Marc, il n'existe aujourd'hui aucune ambiguïté quant au positionnement du secrétaire général du Gouvernement dans sa fonction de conseil juridique : « *Je pense que le secrétaire général du Gouvernement est le conseiller juridique non pas du Gouvernement dans son ensemble mais du seul Premier ministre* »⁶³⁸.

En effet, le conseiller juridique du Gouvernement est le Conseil d'État⁶³⁹.

Mais si la fonction de conseiller du Premier ministre est ancienne, elle n'a jamais eu autant d'importance qu'aujourd'hui.

374. En amont, le Secrétariat général du Gouvernement veille à la qualité formelle du droit (section 1) ; en aval, il assure la fonction devenue fondamentale de défense des lois devant le Conseil constitutionnel (section 2).

⁶³⁸ DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le secrétaire général du Gouvernement, *op. cit.*, p. 21.

⁶³⁹ Marceau Long utilise cette expression : LONG (M.), Le Conseil d'État et la fonction consultative : de la consultation à la décision, *Rev. fr. Droit adm.*, 8 (5), sept. oct. 1992, pp. 787-794, p. 790.

Section 1. En amont : un rôle difficile de vérification de la qualité des normes édictées

375. Le Secrétariat général du Gouvernement veille d'une manière générale à ce que les normes édictées soient accessibles et à ce qu'elles s'insèrent harmonieusement au sein du droit. Il poursuit donc un objectif difficile, consistant à s'assurer que les normes sont de qualité (§ 1^{er}). Il supervise aussi la codification du droit, qui est un des supports nécessaires d'un droit de qualité (§ 2).

§ 1. Un objectif difficile : assurer la qualité des normes

376. En premier lieu, le Secrétariat général du Gouvernement exerce un contrôle pour que les normes édictées au sein des ministères répondent aux canons de la légistique (A). Il contrôle aussi, en second lieu, le respect de ces règles (B). D'une manière générale, le Secrétariat général du Gouvernement est investi d'une mission de simplification du droit, qui a justifié la création d'un nouveau poste de directeur (C).

A. Le contrôle en amont des conditions pour élaborer une norme législative de qualité

377. Le Secrétariat général du Gouvernement contrôle la qualité de la norme élaborée par les ministères en exerçant un contrôle de l'étude d'impact (2), même s'il convient d'observer que l'efficacité de cet outil est perfectible (1). En tout état de cause, avant et après transmission du texte au Conseil d'État, le Secrétariat général du Gouvernement analyse à nouveau le texte (3).

1. Les études d'impact : « une innovation conditionnelle » à l'effectivité relative

378. Si les études d'impact ont fait leur apparition dans les années 1970 pour les textes relatifs aux questions d'environnement, comme le rappelle Anne-Sophie Denolle⁶⁴⁰, leur caractère formel ne leur a pas permis d'être l'instrument qu'elles ambitionnaient de devenir.

Si certains projets de lois étaient accompagnés d'études, le régime des études d'impact a été renforcé en 2008, puisqu'elles ont été rendues obligatoires par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009⁶⁴¹, prise en application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le mécanisme des études d'impact a été en effet introduit par un amendement du rapporteur du texte, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale. Comme le souligne le rapporteur, l'objectif était clairement de diminuer le nombre de textes soumis en imposant un travail de réflexion en amont : *« Un des maux français est l'abus de lois nouvelles qui ne cessent d'arriver sur le bureau de l'Assemblée nationale. Notre objectif est donc clairement de fermer d'un cran le robinet de la création législative en obligeant à l'avenir les gouvernements successifs à s'arrêter après l'écriture d'un projet de loi pour réaliser une étude visant à connaître le coût de son application comparé à celui des autres solutions non législatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs. Le « rapport qualité-prix » de chacune des solutions, législatives et non législatives, sera ainsi connu. (...) Cette mesure me paraît essentielle à la fois pour réduire la production législative et obtenir des textes d'un meilleur rapport qualité-prix pour nos concitoyens »*⁶⁴². Aussi, le législateur organique de 2009 a-t-il défini très précisément le contenu que devait revêtir les études d'impact.

379. Il existe un mécanisme pour sanctionner les études d'impact trop sommaires, prévu par l'article 9 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution : dans un délai de 10 jours suivant le dépôt du projet de loi, la conférence des présidents de l'assemblée peut refuser d'inscrire à l'ordre du jour un projet de loi si l'étude d'impact est jugée

⁶⁴⁰ DENOLLE (A.-S.), Les études d'impact : une révision manquée ?, *RFD const.* 2011, n° 87, p. 499.

⁶⁴¹ JO n°89 du 16 avril 2009 pp. 6528-6531.

insuffisante. En cas de désaccord entre l'assemblée et le Premier ministre, le Conseil constitutionnel tranche la question.

Toutefois, après cinq années de pratique, le rythme des projets proposés aux assemblées ne s'est pas ralenti. Quant à la qualité des études d'impact, elle est variable et celles-ci ne sont pas toujours l'outil adéquat d'aide à la décision des parlementaires.

Comme le souligne Anne-Sophie Denolle, les études d'impact sont, paradoxalement, « *un outil politisé au service d'intérêts d'ordre économique et budgétaire* »⁶⁴³ et ne permettent pas véritablement de donner une vision objective des effets d'un projet de loi. D'autre part, une approche strictement neutre et apolitique des dispositions du texte aurait pour effet de dépolitiser le débat devant le Parlement.

380. Cependant, progressivement, les études d'impact ont fait l'objet d'un examen de plus en plus attentif. Ainsi, le Conseil d'État vérifie que le travail d'évaluation des textes a bien été mené. Lors du colloque « Évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements ? », organisé au Sénat le 5 décembre 2013, Christian Vigouroux, président de la section du rapport et des études du Conseil d'État rappelle ainsi qu' « *il arrive souvent que le Conseil d'État, dans la préparation du travail du Parlement, refuse tel projet estimant que l'évaluation n'a pas été menée à bien. Souvent le défaut d'évaluation porte sur la conciliation avec les normes européennes. (...) Chaque année nous émettons des avis négatifs sur des projets de loi ou de règlements, au motif que les études préalables n'ont pas pris en compte cette dimension* »⁶⁴⁴.

Cette amélioration est en grande partie conditionnée par les exigences et par les attentes du Parlement, comme le souligne Serge Lasvignes. Pour lui, le Parlement est encore trop peu exigeant quant au contenu de ces études, ce qui est la cause de la

⁶⁴² JO AN CR., 3^{ème} séance du 27 mai 2008.

⁶⁴³ *Op. cit.*, p. 508.

⁶⁴⁴ Cf. Actes du colloque, p. 19.

faiblesse de certaines de celles-ci. Le Conseil d'État opère un contrôle et signale au Secrétariat général du Gouvernement les études d'impact non satisfaisantes⁶⁴⁵.

De fait, la procédure permettant à la conférence des présidents d'une assemblée de ne pas inscrire un texte à l'ordre du jour, en raison d'une étude d'impact jugée défailante n'a été utilisée qu'une seule fois, à l'occasion de l'examen du projet de loi n° 635 (2013-2014) relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral⁶⁴⁶.

Saisi, le Conseil constitutionnel, dans une décision rendue le 1^{er} juillet 2014 a opéré un contrôle restreint du contenu de l'étude d'impact et a estimé qu'elle ne contrevenait pas aux prescriptions de la loi organique⁶⁴⁷.

Les propositions de loi, quant à elles, ne font l'objet d'aucune étude d'impact, ce qui peut se comprendre par l'absence de services *ad-hoc* pour procéder à de telles études.

2. Le contrôle par le Secrétariat général du Gouvernement du contenu des études d'impact

381. Le Secrétariat général du Gouvernement est chargé de contrôler le contenu de ces études d'impact afin que cet instrument de régulation ne soit pas considéré comme une formalité théorique par les services des ministères.

Le Secrétariat général du Gouvernement et, en son sein, le département de la qualité du droit, jouent un rôle essentiel à tous les stades de l'étude.

En premier lieu, le Secrétariat général du Gouvernement et le ministère principalement concerné élaborent conjointement le cahier des charges de l'étude d'impact, permettant ainsi de lister les services qui seront mis à contribution pour fournir des éléments, statistiques, juridiques... . Lors de cette phase, le ministère propose une trame d'étude d'impact, et une réunion entre ce ministère et le

⁶⁴⁵ « *Un cercle vertueux peut être mis en place. Encore faut-il que le Parlement et le Gouvernement s'en saisissent.* », colloque « Évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements ? », organisé au Sénat le 5 décembre 2013, p. 23.

⁶⁴⁶ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj113-635.html>.

⁶⁴⁷ Décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014, *Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, JO RF du 3 juillet 2014 p. 11023, texte n° 100.

Secrétariat général du Gouvernement permet d'identifier les autres ministères à solliciter et d'établir le calendrier de réalisation de l'étude d'impact.

Une fois rédigé par le ministère porteur du texte, le projet d'étude est soumis par le Secrétariat général du Gouvernement aux autres ministères et proposé enfin à la validation du cabinet du Premier ministre. L'étude d'impact est adressée ensuite au Conseil d'État et éventuellement modifiée après la prise en compte de son avis.

En cas d'étude d'impact jugée insuffisante dans son contenu, le département de la qualité du droit peut la renvoyer au ministère, afin qu'elle soit complétée.

Toutefois, le nombre important de textes soumis au Parlement, leur complexité aussi, au regard des moyens qu'y consacre le Secrétariat général du Gouvernement (cinq personnes) rendent cette mission particulièrement difficile, d'autant que ce même département joue aussi ce rôle de contrôle de l'évaluation préalable pour les actes réglementaires.

Ce mécanisme est cependant le gage d'une amélioration progressive du niveau et de la qualité des études d'impact des projets de loi.

382. L'instrument est donc encore perfectible car ni le Gouvernement, ni le Parlement ne se sont véritablement saisis de cet instrument. Autrement-dit, le Secrétariat général du Gouvernement comme le Conseil d'État peuvent imposer un standard minimum des études d'impact, mais en l'absence d'une volonté politique de donner corps aux études d'impact, force est de constater que les progrès sont relativement lents.

3. Un examen général des textes avant et après leur transmission au Conseil d'État

383. Le Secrétariat général du Gouvernement ne se contente pas d'examiner la qualité de l'étude d'impact. Avant la transmission du projet de loi au Conseil d'État, le Secrétariat général du Gouvernement opère un premier contrôle général du texte, pour y déceler d'éventuelles difficultés aussi bien sur le fond que sur la forme.

Serge Lasvignes souligne ainsi lors du colloque précité : « *Nous examinons ces projets [de loi] à deux stades. Depuis relativement peu de temps, avant leur*

transmission au Conseil d'État, nous procédons à une première évaluation du point de vue de la qualité et de la constitutionnalité. Cela nous permet de greffer sur certaines parties d'un projet de loi des indicateurs pour signaler des problèmes constitutionnels éventuels, une mauvaise qualité normative, un effet juridique incertain, voire l'inutilité de telle ou telle disposition. Un dialogue s'engage ensuite entre le Gouvernement et le Conseil d'État sur le sujet. Nous intervenons à nouveau après l'intervention du Conseil d'État. Nous procédons alors aux arbitrages, déterminant dans quelle mesure le Gouvernement peut suivre la position du Conseil d'État ou persister dans sa position initiale. Le Secrétariat général du Gouvernement joue ici un rôle de médiation. Il doit se garder de prendre des positions politiques mais il ne doit pas non plus faire preuve de laxisme en taisant des difficultés existantes »⁶⁴⁸.

Toutefois, malgré cet encadrement par le Secrétariat général du Gouvernement, plusieurs dispositions écartées sont parfois réintroduites, ce qui conduit à limiter les effets de l'encadrement assuré par le Secrétariat général du Gouvernement.

384. Lors du même colloque, Serge Lasvignes souligne que de nombreuses dispositions de valeur réglementaires sont ainsi introduites dans la loi⁶⁴⁹. D'une manière générale, il observe qu'un phénomène inquiétant se développe : la loi devient « *un mélange entre normatif, exposé des motifs et commentaire* »⁶⁵⁰.

En amont, le Secrétariat général du Gouvernement contrôle donc la qualité du texte, mais il vérifie aussi, en aval, que les règles légistiques ont bien été respectées.

⁶⁴⁸ Actes du colloque préc., p. 21.

⁶⁴⁹ Actes du colloque préc., p. 22.

⁶⁵⁰ *Eod. loc.*

**B. Le contrôle a posteriori par le Secrétariat général du
Gouvernement du respect des règles « légistiques » par
les ministères auteurs de textes**

385. Le Conseil d'État, dans son rapport annuel de 1991⁶⁵¹, s'est le premier ému d'un droit « bavard », incompréhensible par le citoyen, source de désintérêt et de conflits.

Cette exigence d'un droit clair et accessible a été ensuite sanctionnée par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999⁶⁵², *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*.

Comme le souligne Damien Chamussy⁶⁵³, le Conseil constitutionnel a précisé cette jurisprudence, par sa décision n° 2006-540 du 27 juillet 2006⁶⁵⁴, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, « l'intelligibilité étant consacrée comme l'unique norme de référence en matière de contrôle de la qualité de la législation »⁶⁵⁵.

Un corollaire de ce principe, celui de la normativité des dispositions adoptées, a été ensuite consacré par la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005⁶⁵⁶, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*.

386. C'est donc naturellement que le Secrétariat général du Gouvernement s'est investi dans la légistique, définie par Jacques Fournier comme « l'ensemble des connaissances et des méthodes utilisées pour l'élaboration des actes normatifs et en particulier du plus important d'entre eux : la loi ».

En effet, à partir du moment où l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et de simplification du droit a été dégagé par le Conseil constitutionnel, il existe un

⁶⁵¹ Rapport annuel du Conseil d'État pour l'année 1991, *De la sécurité juridique*, EDCE, n. 43, La Documentation française.

⁶⁵² Cons. const., déc. 16 déc. 1999, n° 99-421 DC, *Rec.*, p. 136.

⁶⁵³ CHAMUSSY (D.), Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation - Évolutions récentes de la jurisprudence, *RDP* 2007, p. 1.

⁶⁵⁴ Cons. const., déc. 27 juillet 2006, n° 2006-540 DC, *Rec.*, p. 88.

⁶⁵⁵ CHAMUSSY (D.), *op. cit.*, p. 20.

⁶⁵⁶ Cons. const., déc. 21 avril 2005, n° 2005-512 DC, *Rec.*, p. 72.

risque juridique, qui justifie que le Secrétariat général du Gouvernement, en tant que conseil du Premier ministre, s'investisse dans ces questions d'écriture de la loi.

Cette fonction s'est traduite tout d'abord par la rédaction, conjointe avec le Conseil d'État, d'un guide de légistique⁶⁵⁷, dont la prochaine version intégrera pour la première fois des contributions des services des assemblées parlementaires⁶⁵⁸.

Ce guide permet au Secrétariat général du Gouvernement d'intervenir très en amont et de manière pédagogique auprès des services et de donner un référentiel commun, car la légistique est aussi une façon d'écrire le droit de manière standardisée.

Le département de la qualité du droit, au sein du Secrétariat général du Gouvernement, organise des formations à la légistique, assez régulièrement, au bénéfice de hauts fonctionnaires.

En complément de ces formations, ce guide destiné aux services des ministères est un appui utile, notamment pour les ministères de taille modeste, ne disposant pas d'une direction juridique étoffée.

387. En effet, contrairement au système en vigueur au Royaume-Uni où un organe unique, le *Parliamentary Counsel* centralise l'écriture des textes, les textes sont écrits en France par les services du département ministériel qui a le dossier en charge. C'est ce que souligne par exemple Jean Maïa, chef du service de la législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du Gouvernement jusqu'en juin 2012 : « *L'organisation administrative française se caractérise par une forte décentralisation jusqu'au sein de chaque ministère de la charge de conception et de rédaction des projets de textes normatifs, serait-ce même la rédaction des projets de loi déposés au nom du Gouvernement sur le bureau du Parlement : ce ne sont pas les services du Premier ministre qui tiennent la plume des avant-projets de texte mais bien les services du ministre en charge de la réforme avant que ne s'engage leur examen interministériel* »⁶⁵⁹.

⁶⁵⁷ <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique> .

⁶⁵⁸ Département de la qualité du droit, entretien du 3 mars 2014.

⁶⁵⁹ MAÏA (J.), La légistique, ou l'art de rédiger le droit, *Courrier. jur. fin. et ind.*, juin 2008, numéro spécial, p. 21.

D'une manière générale, le Secrétariat général du Gouvernement a comme objectif de simplifier le droit.

C. Une mission générale de simplification des normes réglementaires dévolue au Secrétariat général du Gouvernement

388. En 2010, le poste de commissaire à la simplification est créé ; il est attribué à Rémi Bouchez⁶⁶⁰, conseiller d'État. La lettre de mission du Premier ministre en date du 2 novembre 2010 lui fixe trois objectifs : « *piloter l'application du moratoire sur l'adoption des normes réglementaires concernant les collectivités territoriales, tel qu'il a été défini par la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010* », « *veiller à l'évaluation préalable des impacts attendus des projets de textes normatifs applicables à l'activité des entreprises* », « *mettre en place un mécanisme permettant que l'essentiel des dispositions nouvelles applicables aux entreprises entrent en vigueur à un nombre réduits d'échéances, prévues à l'avance et fixes dans l'année* ».

La simplification n'est donc pas envisagée d'un point de vue général mais bien plutôt sur certains secteurs d'activités ou dans le cadre de relations avec les entreprises privées ou avec les collectivités territoriales. En outre, cette procédure ne concerne que les textes réglementaires : ordonnances, décrets, simples ou en Conseil d'État, arrêtés.

Le commissaire à la simplification s'appuie sur le département de la qualité du droit créé au sein du Secrétariat général du Gouvernement le 1^{er} juin 2011 et qui a remplacé la mission « qualité de la norme ».

389. La procédure suivie est pragmatique. Le ministère porteur du texte saisit le commissaire à la simplification, qui par le biais du département de la qualité du droit procède à un premier examen sommaire. Si le dossier ne présente pas de difficulté, il est simplement accusé réception du dossier. Si au contraire, le projet est incomplet, notamment si l'étude d'impact est manifestement incomplète, le dossier est renvoyé

⁶⁶⁰ Dont on peut observer qu'il fut précédemment chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement.

au ministère qui doit saisir à nouveau le commissaire à la simplification d'un dossier complété et amendé.

Lors du colloque précité, Serge Lasvignes souligne qu'à l'égard des textes réglementaires, en tant que secrétaire général du Gouvernement, « *il est en position de force* »⁶⁶¹, depuis les dernières années.

Le contrôle exercé est en effet un contrôle approfondi : l'étude d'impact accompagnant le texte réglementaire doit être systématique ; son sérieux est évalué et il est veillé à ce que les textes européens ne soient pas « sur-transposés ». Enfin, il est veillé au respect de la règle du « un pour un », que le secrétaire général du Gouvernement précise être une demande expresse du Président de la République : hors les décrets d'application d'une loi nouvelle, tout nouveau décret doit être en quelque sorte gagé par la suppression d'un décret « d'un coût équivalent » au texte nouveau.

Les dossiers recevables font l'objet d'un examen pragmatique, par le biais d'échanges entre la direction du ministère porteur, le commissaire à la simplification et le département de la qualité du droit.

Après cette étude, le commissaire à la simplification rend un avis sur la base des propositions qui lui sont faites par le département de la qualité du droit. Cet avis est adressé aux conseillers compétents du cabinet du Premier ministre et il est notifié au ministère concerné.

Dans son premier rapport d'activité, en date de mars 2012, Rémi Bouchez constate tout d'abord que près de 711 textes lui ont été soumis au 1^{er} mars 2012, dont les trois quart visaient les entreprises et plus de la moitié les collectivités territoriales.

390. Le poste de commissaire à la simplification a été finalement remplacé par la création d'un poste de directeur chargé de la simplification, placé auprès du secrétaire général du Gouvernement. Il a été occupé par Célia Vérot, conseillère d'État, avant qu'elle ne devienne la directrice du cabinet⁶⁶² de Thierry Mandon, secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification. Ce secrétariat d'État est placé sous

⁶⁶¹ Actes du colloque préc., p. 21.

⁶⁶² Arrêté du 26 août 2014 portant nomination au cabinet du secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, *JORF* n° 0203 du 3 septembre 2014, texte n° 42, NOR: PRMX1420686A.

l'autorité directe du Premier ministre et Célia Vérot est d'ailleurs conseiller technique « réforme de l'État et simplification » au sein du cabinet du Premier ministre.

Alors que le Secrétariat général du Gouvernement paraît relativement désarmé pour assurer la simplification des dispositions législatives, il semble plus efficace sur la question de simplification des normes réglementaires. Cette position est confortée par l'engagement et l'appui du politique en la matière.

Afin de rendre le droit accessible et de le rendre plus lisible, le Secrétariat général du Gouvernement exerce une mission permanente de codification du droit, en assurant le secrétariat de la Commission supérieure de codification.

§ 2. La codification du droit, une mission permanente, gage d'un droit accessible et intelligible

391. Le mouvement de codification du droit existant a été initié par la circulaire du 30 mai 1996 qui a précisé les principes relatifs à ces opérations de codification.

La codification, définie par Jean-Éric Schoettl comme le fait de « *rassembler selon un plan cohérent l'ensemble des dispositions existantes se rapportant à un domaine particulier* »⁶⁶³ a pour objet de rendre le droit plus accessible et plus compréhensible par tous les citoyens.

Le choix retenu depuis 1996 est celui d'une codification « *à droit constant* », ce qui signifie que le fond du droit n'est pas modifié, les réformes éventuelles venant après le travail de codification qui aura permis de créer une base ordonnée.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999⁶⁶⁴, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, la codification

⁶⁶³ SCHOETTL (J.-E.), Loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes, *AJDA* 2000, n° 1, p. 31.

⁶⁶⁴ Cons. const., déc. 16 déc. 1999, n° 99-421 DC, *Rec.*, p. 136.

s'inscrit dans l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi : « 13. (...) que cette finalité [l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1^{er} par ordonnances en raison de l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ne le permettant pas par la voie législative] répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ».

392. La commission supérieure de codification (CSC), créée en 1989 par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989⁶⁶⁵, a ainsi progressivement codifié les dispositions légales et réglementaires. Comme le rappelle la circulaire du 27 mars 2013⁶⁶⁶, 60 % des lois et 30 % des décrets sont aujourd'hui codifiés.

C'est le responsable du département de la qualité du droit au sein du Secrétariat général du Gouvernement qui assure le secrétariat général de la CSC. Cette fonction permet ainsi de relayer de manière très efficace les préconisations de la CSC directement auprès des ministères, dans le cadre de l'élaboration des textes.

Dans le rapport que la CSC rend chaque année, celle-ci retrace non seulement l'activité passée mais donne aussi des orientations méthodologiques, afin de faire progresser le travail de codification.

⁶⁶⁵ Décret n°89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, NOR: PRMZ8905084D. L'article 2 du décret précise que la commission est ainsi composée : Un vice-président, président de section ou président de section honoraire au Conseil d'État, ainsi que des membres permanents : un représentant du Conseil d'État, un représentant de la Cour de cassation, un représentant de la Cour des comptes, un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale, un membre de la commission des lois du Sénat, deux professeurs agrégés des facultés de droit, en activité ou honoraires, le directeur des affaires civiles et du sceau, le directeur des affaires criminelles et des grâces, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, le directeur au secrétariat général du Gouvernement, le directeur de l'information légale et administrative, le délégué général à l'outre-mer ainsi que des membres siégeant en fonction de l'objet du code examiné : un membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'État, un membre de la ou des commissions compétentes de l'Assemblée nationale, un membre de la ou des commissions compétentes du Sénat, le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné, un rapporteur général et deux rapporteurs généraux adjoints.

⁶⁶⁶ Circulaire n° 5643/SG du 27 mars 2013.

Ainsi, dans le rapport pour l'année 2012, la CSC remarque qu'il est préférable de confectionner des codes « *de taille modeste, centrés sur un corpus homogène composé des seuls textes véritablement pertinents au regard de la matière codifiée* »⁶⁶⁷. La CSC recommande ainsi de créer des « mini-codes », à l'instar du Code du cinéma et de l'image animée.

393. À l'occasion de la création de ce code, on peut observer que la CSC a mis au point une doctrine visant à rassembler après le code, mais sans l'y incorporer cependant, des dispositions de nature infra-réglementaires, comme des arrêtés, utiles pour les usagers, dans un objectif d'accessibilité et d'intelligibilité⁶⁶⁸. Un article de la partie réglementaire prévoit ainsi que les dispositions en cause sont « *reproduites à la suite du présent code* », ce qui permet de ne pas leur donner une nature réglementaire.

Cette innovation illustre bien que la codification s'inscrit d'abord dans l'objectif de disposer d'un droit clair et compréhensible, maniable.

Si le Secrétariat général du Gouvernement veille à ce que, dès le début du processus normatif, les normes édictées respectent les principes constitutionnels, il dispose aussi d'une fonction essentielle, qui s'est progressivement imposée, consistant à assurer la défense des lois devant le Conseil constitutionnel.

⁶⁶⁷ Rapport de la commission supérieure de codification, année 2012, 23^{ème} rapport, p. 4.

⁶⁶⁸ *Op. cit.*, pp. 58-59.

Section 2. En aval : le Secrétariat général du Gouvernement, défenseur de la loi devant le Conseil constitutionnel

394. Aujourd'hui, le Secrétariat général du Gouvernement joue un rôle incontournable dans le contentieux *a priori* de constitutionnalité des lois porté devant le Conseil constitutionnel (§ 1^{er}). Dans le cadre des autres contentieux, le Secrétariat général du Gouvernement joue un rôle plus équilibré (§ 2).

§ 1^{er}. Un rôle éminent dans le contentieux *a priori* de la constitutionnalité des lois

395. Le Secrétariat général du Gouvernement occupe une place essentielle dans le cadre de la contestation *a priori* de la constitutionnalité de la loi, dans la mesure où il a su progressivement présenter une défense objective de la loi (A). Sa place essentielle est toutefois remise en cause, en raison de l'exigence d'un meilleur équilibre entre les protagonistes (B).

A. Un équilibre construit autour du Secrétariat général du Gouvernement : des « largesses » procédurales au service d'une défense objective de la loi

396. Le Secrétariat général du Gouvernement est aujourd'hui l'unique défenseur de la loi, même s'agissant des propositions de loi (1). Cette situation n'aurait pu perdurer sans l'objectivisation progressive de la défense assurée par le Secrétariat général du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel (2).

1. Le Secrétariat général du Gouvernement, unique défenseur de la loi

a. L'affirmation tardive du Secrétariat général du Gouvernement comme défenseur unique de la loi devant le Conseil constitutionnel

a. Le Secrétariat général du Gouvernement, défenseur des lois « par élimination »⁶⁶⁹

397. Dans sa thèse⁶⁷⁰, Arnaud Dilloard a présenté les phases successives qui ont précédé la situation actuelle dans laquelle le Secrétariat général du Gouvernement assure seul la défense de la loi dans le contentieux *a priori* de la constitutionnalité.

Il a ainsi montré que si les observations du Gouvernement ont été formulées dès les débuts du Conseil constitutionnel, la décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960⁶⁷¹, *Résolution modifiant les articles 95 et 96 du règlement de l'Assemblée nationale*, ayant été la première à faire l'objet d'un mémoire en défense, ces observations ont pris des formes variables : dans un premier temps, le Secrétariat général du Gouvernement n'a pas assuré seul la défense du texte déféré ; dans certains cas, il n'est pas véritablement intervenu, se contentant par exemple de transmettre la défense préparée par d'autres.

Il rappelle ainsi que ces observations ont pu être parfois directement rédigées par un ministère⁶⁷², par un professeur de droit⁶⁷³ ou par la chancellerie⁶⁷⁴.

Ce n'est que progressivement que le Secrétariat général du Gouvernement s'est imposé comme devant être le seul à assurer la défense de la loi déférée devant le Conseil constitutionnel.

⁶⁶⁹ L'expression est du doyen Vedel in VEDEL (G.), *Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel*, in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Robert Perrot*, Dalloz, 1996 p. 547.

⁶⁷⁰ DILLOARD (A.), *Les Observations du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel*, thèse, Paris, 2012.

⁶⁷¹ Cons. const., déc. 15 janv. 1960, 59-5 DC, *Règlement de l'Assemblée nationale*, Rec., p. 15.

⁶⁷² L'exemple donné est celui de la décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, *Assurances sociales des exploitants agricoles*, Rec., p. 29 : la défense a été assurée par une lettre du ministre des finances, DILLOARD (A.), *op. cit.*, p. 142.

⁶⁷³ A. DILLOARD donne l'exemple de la décision n°62-17 DC du 10 juillet 1962, *Composition du Sénat et durée du mandat des sénateurs*, Rec., p. 23 : la défense a été assurée par le professeur Marcel Waline, DILLOARD (A.), *op. cit.*, p. 142.

⁶⁷⁴ A. DILLOARD constate que ce fut le cas pour la décision n° 67-31 DC, 26 janvier 1967, *Loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, Rec., p. 19., DILLOARD (A.), *op. cit.*, p. 143.

398. Cette évolution coïncide d'ailleurs avec la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 et l'ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel aux parlementaires. À compter de cette date, le nombre de saisines augmente fortement, comme le rappelle Loïc Philip : « *Jusqu'en 1974, le Conseil n'avait été saisi, dans le cadre de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, qu'à neuf reprises (en quinze ans). De 1974 à 1984, il a été saisi à 80 reprises (soit près de dix fois plus en moins de dix ans)* »⁶⁷⁵.

Il apparaît alors essentiel d'assurer une défense unifiée des textes, en prenant en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et d'assurer en amont de la saisine, c'est-à-dire au stade de l'écriture des textes, un suivi cohérent de la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour prévenir les difficultés. C'est bien ce que souligne Loïc Philip : « *Au contrôle exercé par le Conseil constitutionnel, après le vote de la loi, il faut ajouter celui exercé lors de l'élaboration de la loi, dont on parle peu, mais qui prend une grande importance. En effet, la simple menace d'une saisine du Conseil constitutionnel s'avère souvent efficace* »⁶⁷⁶.

Cette évolution naturelle, qui a conduit finalement le secrétaire général du Gouvernement à assurer la défense de la loi, résulte aussi du fait qu'il n'existait pas d'autre organe à même d'assurer cette fonction, les assemblées n'ayant pas souhaité s'investir dans cette fonction.

399. Georges Vedel souligne que « *le défendeur naturel [des lois] serait le législateur lui-même.* »⁶⁷⁷ ; mais c'est pour affirmer immédiatement après que le législateur est « *procéduralement introuvable* »⁶⁷⁸ ; par élimination, c'est bien le Secrétariat général du Gouvernement qui peut seul assurer cette défense, cette position pouvant être renforcée par la part des projets de lois dans l'activité législative : « *par élimination, la réplique à la saisine revient donc au Secrétariat général du Gouvernement, ce qui d'ailleurs est moins insolite qu'il ne paraît, compte tenu de la proportion de lois d'origine gouvernementale* »⁶⁷⁹. Toutefois, le Secrétariat

⁶⁷⁵ PHILIP (L.), Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel, *RF sc. pol.*, 34^e année, n°4-5, 1984. p. 991.

⁶⁷⁶ *Op. cit.*, p. 997.

⁶⁷⁷ VEDEL (G.), Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel, *op. cit.*, p. 547.

⁶⁷⁸ *Eod. loc.*

⁶⁷⁹ *Eod. loc.*

général du Gouvernement assure aussi la défense des lois d'origine parlementaire, avec le même investissement⁶⁸⁰.

400. Désormais, le système est rodé : c'est le seul Secrétariat général du Gouvernement qui assure la défense du texte, qu'il soit ou non d'origine gouvernementale. Au sein du Secrétariat général du Gouvernement, c'est le chargé des questions constitutionnelles qui s'en occupe. C'est généralement un jeune conseiller d'État, qui cumule ces fonctions avec celles qu'il exerce au Conseil d'État : il en a été ainsi pour Renaud Denoix de Saint Marc, qui a initié cette fonction comme l'explique Marceau Long⁶⁸¹, pour Jean-Éric Schoettl, ou Laurent Vallée.

β. Des observations à la tonalité progressivement neutre

401. Dans sa thèse consacrée aux observations du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel, Arnaud Dilloard s'est interrogé sur la nature de ces observations. Il constate que « *les observations du Gouvernement ne relèvent d'aucune théorie (...) [elles] sont naturellement apparues dans la procédure et une relative indifférence* »⁶⁸².

Il remarque ainsi qu'« *elles ne procèdent que d'une pratique politique qui ne semble pas trouver sa place en droit, devant un juge constitutionnel* »⁶⁸³ et qu'« *elles n'ont pas de fondement juridique direct* »⁶⁸⁴.

La nécessité d'élaborer des observations du Gouvernement se justifie aussi pour influencer la décision du Conseil constitutionnel. En effet, comme le souligne le doyen Favoreu, dès sa création, le Conseil constitutionnel a progressivement construit « *les bases de son futur développement* » : « *Contrairement à la présentation souvent faite d'un Conseil constitutionnel docile qui se serait soudain révélé en 1971, il apparaît qu'il a construit, modestement mais efficacement, au cours des années 1959-1969, les bases de son futur développement. Il n'y a pas de rupture de continuité avec*

⁶⁸⁰ Cf. *infra*, n° 429 et suiv.

⁶⁸¹ Entretien du 24 avril 2010 : Marceau Long explique que face à l'importance progressive prise par le contentieux constitutionnel, il a recruté Renaud Denoix de Saint Marc pour y faire face.

⁶⁸² DILLOARD, (A.), *op. cit.*, p. 59.

⁶⁸³ *Ibid.*, , p. 73.

⁶⁸⁴ DILLOARD, (A.), *op. cit.*, p. 91.

ce qui va suivre, même si l'on assiste à une véritable « révolution » juridique et politique en 1971-1974 »⁶⁸⁵.

Cette analyse est confirmée par Loïc Philip, pour qui, *« dès l'origine, on constate que le Conseil constitutionnel, en dépit du caractère très rigoureux et très prudent de son premier président (L. Noël : 1959-1965), mène une action en faveur du respect des libertés fondamentales et ébauche ce qui va devenir le « bloc de constitutionnalité » avec la reconnaissance de la valeur constitutionnelle des lois organiques »⁶⁸⁶.*

402. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'à une période assez récente ; si elles ont perdu leur ton comminatoire et impératif, les observations invoquent aussi bien des arguments juridiques que des approches philosophiques pour justifier la position du Gouvernement. Les observations du Gouvernement en réponse à la saisine du Conseil constitutionnel de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, qui a fait l'objet de la décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995⁶⁸⁷, en témoignent bien.

Les observations débutent en effet par une affirmation générale selon laquelle *« l'argumentation [des parlementaires auteurs de la saisine] (...) est d'abord paradoxale et par là même inopérante »* et se poursuivent par le rappel général de *« l'esprit dans lequel s'est prononcé le législateur »*.

403. Très rapidement cependant, la tonalité générale des observations du Gouvernement se fait beaucoup plus neutre, se contentant de reprendre chacun des arguments développés par la saisine, comme l'illustrent par exemple les observations formulées à l'occasion de la décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure*⁶⁸⁸.

Même lors d'affaires particulièrement sensibles, comme celle de la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, par exemple, les observations du Gouvernement en réponse à la saisine des parlementaires sont désormais objectives et se placent sur un plan strictement technique et juridique.

⁶⁸⁵ FAVOREU (L.), La Constitution de 1958 à 40 ans, in *La place du Conseil constitutionnel dans la Constitution de 1958*, site du Conseil constitutionnel.

⁶⁸⁶ PHILIP (L.), Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel, *op. cit.*, p. 989. Il peut être observé que les lois organiques n'ont pas de valeur constitutionnelle ; elles peuvent seulement servir de référence au Conseil constitutionnel à l'appui de son contrôle de constitutionnalité des lois.

⁶⁸⁷ Cons. const., déc. n° 94-352 DC du 18 janv. 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, *Rec.*, p. 170.

Les observations du Gouvernement sont aussi mieux structurées ; à chaque grief, il est répondu selon le même schéma : rappel succinct de la disposition contestée, résumé les griefs des saisissants, réponse aux griefs.

404. Les observations ne peuvent donc pas n'avoir qu'une simple fonction ou qu'une simple nature politique. Elles ont aussi pour fonction de fournir des explications plus techniques, que le Secrétariat général du Gouvernement est seul à même de fournir au Conseil constitutionnel. Cette justification est présente dès les premières observations du Secrétariat général du Gouvernement.

Cette situation est attestée par Dominique Schnapper qui rappelle dans son ouvrage précité que, dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a étroitement dépendu des services de documentation du Conseil d'État mais aussi de ceux du Secrétariat général du Gouvernement⁶⁸⁹.

405. Le Conseil d'État et le Secrétariat général du Gouvernement ont donc joué dans un premier temps un rôle d'information, d'expertise juridique au service du rapporteur du texte déféré devant le Conseil constitutionnel. Mais il était difficile que le Conseil d'État, même en tant que conseiller du Gouvernement, intervienne pour défendre la loi. C'est donc le Secrétariat général du Gouvernement qui a naturellement exercé ces fonctions.

Cette place éminente du Secrétariat général du Gouvernement dans la procédure devant le Conseil constitutionnel ne semble donc pas seulement avoir une origine politique, mais a également une justification pratique, technique.

406. Ce n'est que depuis 1986 que le Conseil constitutionnel dispose de son propre service de documentation qui s'est développé en particulier à compter de 1993⁶⁹⁰.

Avec le développement du contentieux constitutionnel, le Secrétariat général du Gouvernement a acquis un rôle plus général de défense de la loi devant le Conseil constitutionnel qui s'est davantage apparenté à un rôle de « plaideur » sans que son

⁶⁸⁸ Cons. const., déc. 22 août 2002, n° 2002-460 DC, *Rec.*, p. 198.

⁶⁸⁹ SCHNAPPER (D.), *Une sociologue au Conseil constitutionnel*, Gallimard, NRF Essais, 2010, *op. cit.*, p. 131.

⁶⁹⁰ *Eod. loc.* Il est évident que ce service de documentation propre a été créé à la suite de l'accession à la présidence du Conseil constitutionnel de Robert Badinter, dans sa volonté de rapprocher la procédure au Conseil constitutionnel des principes du procès équitable.

rôle initial d' « auxiliaire » du Conseil constitutionnel, principalement pour expliquer le texte et documenter le rapporteur du Conseil constitutionnel, disparaît vraiment.

Les observations du Gouvernement ont donc progressivement pris la forme d'un mémoire en défense des lois, adoptant un caractère technique et objectif, visant à éclairer le Conseil constitutionnel et non pas à imposer les vues du Gouvernement.

b. Une défense logique au regard du rôle de veille constitutionnelle assuré par le Secrétariat général du Gouvernement

407. Le rôle du Secrétariat général du Gouvernement dans la défense de la loi devant le Conseil constitutionnel est aussi à mettre en lien avec la fonction de veille constitutionnelle⁶⁹¹ qu'il assume au bénéfice du Premier ministre et du Gouvernement.

Comme le souligne Guillaume Drago, le souci de respecter les normes constitutionnelles est intégré très en amont, dans la phase même de préparation du projet de loi, pendant une « *phase invisible de préparation du contentieux* »⁶⁹². Ce travail de veille est le fait de l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la rédaction de la loi, mais la place du Secrétariat général du Gouvernement y est essentielle : « *c'est surtout le Secrétariat général du Gouvernement qui exerce cette « veille constitutionnelle » lors de la préparation et de la discussion des projets de loi devant les assemblées parlementaires* »⁶⁹³. Guillaume Drago relie directement cette fonction principale de veille du Secrétariat général du Gouvernement au fait qu'il préparera ensuite les observations du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel⁶⁹⁴.

Olivier Schrameck, secrétaire général du Conseil constitutionnel de 1993 à 1997, a également souligné le rôle de veille constitutionnelle du Secrétariat général

⁶⁹¹ L'expression de « *veille constitutionnelle* » est celle de Jean-Éric Schoettl, alors conseiller technique du secrétaire général du Gouvernement, cité par Guillaume Drago in DRAGO (G.), *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel*, thèse, PUAM, Economica, coll. Droit public positif, 1991, 403 p., p. 202.

⁶⁹² DRAGO (G.), *Contentieux constitutionnel français*, PUF, Thémis droit public, 3^{ème} éd., 2011, p. 338.

⁶⁹³ *Op. cit.*, p. 339.

⁶⁹⁴ *Eod. loc.*

du Gouvernement : « *Celui-ci [le Secrétariat général du Gouvernement] exerce un véritable rôle de veille constitutionnelle, dans la mesure de ses moyens* »⁶⁹⁵.

Olivier Schrameck nous apprend que le Secrétariat général du Gouvernement joue ce rôle en rédigeant des « notes de constitutionnalité », à la demande du cabinet du Premier ministre ou des ministères eux-mêmes.

Cette approche est confirmée, aussi bien par Serge Lasvignes quand il relève que « *le secrétaire général du Gouvernement exerce un contrôle préventif de constitutionnalité* »⁶⁹⁶ que par Jacques Arrighi de Casanova : « *On y ajoutera que ce rôle [du secrétaire général du Gouvernement] ne se limite pas à la défense de la loi devant le Conseil en réponse aux recours que les parlementaires ont présentés à son encontre. Plus généralement, il consiste, bien en amont, à exercer une mission de veille constitutionnelle afin d'aider les ministères et les collaborateurs du Premier ministre à détecter et à évaluer, dans le processus d'élaboration des projets de loi, l'existence d'un risque juridique* »⁶⁹⁷.

Ce processus de veille constitutionnelle est ainsi intégré lors des réunions interministérielles, les conseillers du cabinet du Premier ministre comme le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement en charge du texte étant très attentifs à identifier les risques au stade de la préparation du texte.

408. Cette veille est relayée par un important travail de communication auprès des ministères, mené par le Département de la qualité du droit du Secrétariat général du Gouvernement, *via* les conseils de légistique ou le guide de légistique qui inclut d'importants développements sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel aussi bien sur des aspects formels que sur des questions de fond. En effet, la bonne rédaction de la loi est évidemment et d'abord conditionnée par le respect des règles constitutionnelles.

Cette veille se poursuit même lors de l'examen du texte en séance publique par l'une et l'autre assemblées puisqu'à l'occasion des réunions interministérielles pour

⁶⁹⁵ SCHRAMECK (O.), L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale, *in La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, Études juridiques, colloque de Rennes des 20 et 21 septembre 1996, p. 112.

⁶⁹⁶ LASVIGNES (S.), Le rôle du secrétariat général du gouvernement dans la préparation des lois *in La confection de la loi, op. cit.*, p. 49.

⁶⁹⁷ ARRIGHI DE CASANOVA (J.), Pouvoir normatif du Conseil constitutionnel et stabilité de la norme, *Cah. Cons. const.* 2008, n° 24, p. 109.

examiner les amendements déposés, les difficultés constitutionnelles de certains d'entre eux peuvent être soulevées par le Secrétariat général du Gouvernement et motiver un avis défavorable du Gouvernement.

S'étant assuré en amont que le projet de loi en préparation ne comporte pas de dispositions contraires à la Constitution, il est tout à fait logique que le Secrétariat général du Gouvernement assure la défense de la loi si elle est déférée devant le Conseil constitutionnel.

c. Le refus persistant des assemblées de s'impliquer dans le processus de défense de la loi

409. Le rôle joué par le Secrétariat général du Gouvernement dans la défense de la loi contestée et, en regard, l'absence des assemblées dans cette défense soulèvent naturellement des interrogations.

Seules les assemblées auraient pu légitimement revendiquer un rôle dans la défense de la loi, mais outre les difficultés exposées précédemment par le doyen Vedel pour « identifier » le législateur⁶⁹⁸, les assemblées ont toujours refusé de s'impliquer dans cette fonction, en considérant que la compétence du Parlement est épuisée, une fois la loi votée.

Ce refus a été relevé par Damien Connil qui y voit un paradoxe : « *Le paradoxe qui naît de l'intervention (systématique et, le plus souvent, exclusive) du Gouvernement, par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement, au soutien de la constitutionnalité de la loi déférée au Conseil suscite l'interrogation et révèle une contradiction qui tient tout autant à l'intervention du Gouvernement en défense d'une loi votée par le Parlement qu'au silence de ce dernier* »⁶⁹⁹.

⁶⁹⁸ Si le doyen Vedel remarque qu' « on observe d'abord que le défenseur naturel de la loi et le défendeur naturel dans le « procès n'est pas juridiquement le Gouvernement, mais le législateur (...) », c'est pour reconnaître qu'il est impossible d'identifier le législateur en tant que tel : VEDEL (G.), *Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 545.

⁶⁹⁹ CONNIL, (D.), *La défense de la loi déférée au Conseil constitutionnel. Analyse d'un paradoxe*, *RFD const.*, 2013, p. 815.

410. Certes, comme le relève la doctrine⁷⁰⁰, la très grande majorité des textes sont d'initiative gouvernementale, mais cette affirmation est assez théorique. Les débats parlementaires entraînent bien souvent une modification parfois très substantielle du texte gouvernemental, d'autant plus que depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le texte du projet de loi discuté en séance publique est en principe le texte dans sa version issue des travaux de la commission⁷⁰¹. Il a donc pu faire l'objet de modifications très substantielles sur lesquelles, parfois, le Gouvernement ne pourra pas revenir.

En outre, comme le souligne Sylvie Schmitt, « *les saisissants [parlementaires] ne sont pas avertis de l'intention du juge constitutionnel de soulever d'office certaines questions, de sorte qu'ils ne peuvent pas présenter des observations sur ces questions. Seul le secrétaire général du Gouvernement est mis au courant* »⁷⁰². Mais les parlementaires auteurs de la saisine n'auraient-ils pas vocation à être mis au courant de cette intention du Conseil ? On peut se poser la question.

411. Michel Verpeaux observe que la tentative du Président Robert Badinter en 1986 de permettre aux présidents des assemblées ainsi qu'aux rapporteurs de transmettre des éléments utiles au Conseil constitutionnel s'est heurtée au refus des présidents qui ont estimé à juste titre que le rôle du Parlement s'arrêterait au vote de la loi⁷⁰³. Avec Dominique Rousseau, Michel Verpeaux rappelle aussi que ce refus est fondé par la volonté de ne pas figer la procédure applicable, et notamment de ne pas institutionnaliser les contacts informels existants entre les assemblées et le Conseil constitutionnel.

412. Dans certains cas exceptionnels, les parlementaires auteurs de la saisine ont été reçus par le Conseil constitutionnel, lors de l'examen du recours formé contre la loi organique relative aux lois de finances par exemple⁷⁰⁴. Or, cette loi organique est issue d'une proposition de loi, ce qui pourrait donc accréditer l'idée que dans ce cas,

⁷⁰⁰ Pascal Jan, par exemple, cité par Sylvie Schmitt, évalue ce ratio à 93 % : SCHMITT (S.), *La nature objective du contentieux constitutionnel des normes : les exemples français et italiens*, *RFD const.*, 2007, pp. 719-747.

⁷⁰¹ Article 42, alinéa 1^{er} : « *La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie* ».

⁷⁰² SCHMITT (S.), *La nature objective du contentieux constitutionnel des normes : les exemples français et italiens*, *op. cit.* p. 736.

⁷⁰³ VERPEAUX, (M.), *La procédure contradictoire et le juge constitutionnel*, *Rev. fr. Droit adm.*, 2001, p. 339. V. aussi : BADINTER (R.), *Aux origines de la question prioritaire de constitutionnalité*, *RFD const.*, 2014, n° 100, p. 779.

⁷⁰⁴ Cons. const., déc. n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Rec.*, p. 99.

les pratiques de procédure pourraient évoluer. Toutefois, le Conseil constitutionnel n'a pas reconduit cette ouverture.

À l'occasion du contrôle de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*⁷⁰⁵ dite *Perben II*, des parlementaires, signataires de la saisine, ont été reçus par le Conseil constitutionnel. Virginie Massieu a essayé de caractériser la nature de cette participation⁷⁰⁶. Pour elle, cette participation s'apparente simplement à une « *porte étroite* » supplémentaire, l'idée étant bien d'éclairer le Conseil constitutionnel. Autrement dit, la qualité de parlementaire n'entraîne aucune conséquence quant au statut devant le Conseil constitutionnel, Virginie Massieu montrant bien au contraire que les parlementaires eux-mêmes présentent leur démarche comme ne visant qu'à informer le Conseil constitutionnel et ne revendiquant aucun statut particulier au regard de leur qualité⁷⁰⁷.

413. Autre « *porte étroite* », naturellement admise par le juge constitutionnel, la possibilité pour le président d'une assemblée de formuler des observations en défense es qualité. Elle n'est toutefois ouverte qu'exceptionnellement. Ainsi, le Président du Sénat n'a adressé qu'une seule fois des observations en défense au Conseil constitutionnel, à propos de la loi *relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*.

Toutefois, ces observations n'ont, en l'occurrence, inversé le sens de la décision rendue par le juge constitutionnel. Déférée au Conseil constitutionnel au motif notamment que le texte examiné en séance publique au Sénat n'avait pas été le texte adopté en commission, loi en cause a été déclarée contraire à la Constitution par une décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012⁷⁰⁸. Il peut être observé que dans ses visas, le Conseil constitutionnel mentionne bien les observations du président du Sénat.

⁷⁰⁵ JO RF n°59 du 10 mars 2004, p. 4567.

⁷⁰⁶ MASSIEU (V.), L'audition par le Conseil constitutionnel de parlementaires saisissants, *RFD const.*, 2004, pp. 363-367.

⁷⁰⁷ *Op. cit.*, pp. 368-369.

⁷⁰⁸ Cons. const., déc. 24 oct. 2012, n° 2012-655 DC, *Rec.*, p. 557.

2. L'objectivisation progressive de la défense du Secrétariat général du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel neutralisant le déséquilibre procédural à son profit

a. Un constat : d'importantes « largesses procédurales »⁷⁰⁹ au bénéfice du Secrétariat général du Gouvernement

a. Une proximité forte du secrétaire général du Gouvernement et du Conseil constitutionnel

414. Le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil constitutionnel ont un lien privilégié, par l'intermédiaire du secrétaire général du Conseil constitutionnel.

Cette proximité se matérialise tout au long de la procédure et le plus souvent en amont même de la saisine, le secrétaire général du Gouvernement pouvant consulter officieusement le secrétaire général du Conseil constitutionnel au stade de l'élaboration du texte ou avant le début des débats en séance, comme le rappelle Dominique Schnapper : « Dans de nombreux cas, les services du Premier ministre ont consulté le secrétaire général ou les membres du Conseil avant d'élaborer un projet de loi. Ou bien le secrétaire général du Gouvernement est venu consulter le secrétaire général sur la constitutionnalité d'un projet de loi avant son passage au parlement »⁷¹⁰.

Dans le cadre de la procédure, le contact est constant. Il s'est progressivement imposé dans les années 1970, comme le relève Marceau Long qui rappelle que « le rapporteur au Conseil constitutionnel demandait parfois au secrétaire général du Gouvernement ce qu'on pensait de telle ou telle question. Il demandait également parfois ce que le Premier ministre et ses services pensaient de telle ou telle question. À travers les questions du président Frey⁷¹¹, on savait les questions qu'ils se posaient. La réponse transparaissait dans la réponse au recours faite par Renaud

⁷⁰⁹ L'expression est d'Arnaud DILLOARD, thèse préc., *Les Observations du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel*, p. 272.

⁷¹⁰ SCHNAPPER (D.), *op. cit.*, p. 218.

⁷¹¹ Président du Conseil constitutionnel de mars 1974 à mars 1983.

Denoix de Saint Marc [alors chargé de mission sur les questions constitutionnelles auprès du secrétaire général du Gouvernement] »⁷¹².

Désormais, le rapporteur désigné au sein du Conseil constitutionnel entend systématiquement le Secrétariat général du Gouvernement et, dans certains cas, des conseillers ou des experts spécifiques. Pascal Jan observe : « *C'est ainsi qu'une réunion non publique se déroule toujours après l'introduction de la saisine et avant que le gouvernement ne présente ses observations écrites. Elle rassemble d'une part le conseiller-rapporteur, qui assure la présidence, le secrétaire général du Conseil et ses collaborateurs proches et, d'autre part, les représentants du Secrétariat général du gouvernement, dont le conseiller technique chargé des questions constitutionnelles, et les représentants (membres de cabinets, chefs de service) des départements ministériels concernés par le texte déféré. C'est au cours de ces séances qu'un premier débat contradictoire a lieu par échanges d'arguments de constitutionnalité à propos des dispositions législatives contestées ou soulevées d'office par le rapporteur* »⁷¹³.*

Georges Vedel précise également que la saisine « *fait l'objet d'un échange de vues entre celui-ci [le Secrétariat général du Gouvernement] et le membre du Conseil désigné comme rapporteur* »⁷¹⁴.

415. Comme l'explique Dominique Schnapper, dans un premier temps les rapporteurs procédaient seuls aux auditions et ce n'est que progressivement que les autres membres du Conseil constitutionnel ont pu assister à cette réunion initiale⁷¹⁵. Cette évolution a été le fait de Michel Ameller, qui a demandé à Jean-Claude Colliard, rapporteur du texte, la permission d'assister à l'une de ces réunions.

Cependant, depuis le renouvellement du Conseil constitutionnel intervenu en 2004, les membres du Conseil constitutionnel assistent presque systématiquement à cette réunion et y interviennent au besoin⁷¹⁶.

⁷¹² Entretien du 24 avril 2010.

⁷¹³ JAN (P.), *L'accès au juge constitutionnel : modalités et procédures*, rapport rédigé pour le deuxième Congrès de l'A.C.C.P.U.F, 2000, p. 23.

⁷¹⁴ *Op. cit.*, p. 550.

⁷¹⁵ SCHNAPPER (D.), *op. cit.*, pp. 128-129.

⁷¹⁶ *Eod. loc.*

416. Comme le souligne encore Dominique Schnapper, il est possible de demander au Secrétariat général du Gouvernement des « *fiches techniques* », qui ne sont pas publiées au *Journal officiel*, contrairement aux observations du Gouvernement : « *Les fiches techniques du gouvernement que réclame le rapporteur pour éclairer sa proposition de décision ne sont pas publiées au Journal Officiel, mais les informations qu'elles apportent sont souvent précieuses* »⁷¹⁷.

Cette proximité, presque sociologique, entre le Conseil constitutionnel et le Secrétariat général du Gouvernement se matérialise aussi par des appels téléphoniques entre le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général du Conseil constitutionnel. Ce lien se justifie surtout par le souci du Conseil constitutionnel de veiller à la constitutionnalité de l'action du Gouvernement, Olivier Schrameck soulignant qu' « *une écoute attentive [du Secrétariat général du Gouvernement par le secrétaire général du Conseil constitutionnel] lui paraît devoir être recommandée par la fonction même du Conseil constitutionnel qui est de concourir à la parfaite constitutionnalité des initiatives du Gouvernement comme de l'ensemble des pouvoirs publics* »⁷¹⁸. Il porte encore le nom de « Conseil », au demeurant.

Olivier Schrameck précise même qu' « *en premier lieu, il [le secrétaire général du Conseil constitutionnel] doit pleinement prendre en compte le rôle-pivot du Secrétariat général du Gouvernement, qui dans sa fonction de synthèse et de coordination de l'action gouvernementale a seul vocation à être pour lui un interlocuteur naturel* »⁷¹⁹.

Le secrétaire général du Conseil constitutionnel estime ainsi que « *le souci du droit et le sens de l'État paraissent se conjuguer pour que le Gouvernement puisse être informé à temps s'il le souhaite des risques qu'il encourt* »⁷²⁰.

Il peut être observé que le rôle d'agent de liaison du Secrétaire général du Conseil constitutionnel avec le secrétaire général du Gouvernement est relayé par le rôle de liaison du rapporteur du Conseil constitutionnel.

⁷¹⁷ *Ibid.*, p. 129.

⁷¹⁸ SCHRAMECK (O.), L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale, *op. cit.*, pp. 112-113.

⁷¹⁹ *Op. cit.*, p. 113.

⁷²⁰ *Eod. loc.*

Le doyen Vedel souligne ce rôle de liaison du rapporteur du Conseil constitutionnel : « *En particulier, il doit informer le Secrétariat général du Gouvernement de l'essentiel des griefs avancés et qui ne figurent pas dans la ou les saisines, ainsi que des points sur lesquels il envisage lui-même de saisir d'office le Conseil. (...) L'objectif final est que le rapport fournisse au Conseil un tableau complet des éléments pertinents de l'instruction ayant fait l'objet d'argumentations opposées ou divergentes* »⁷²¹.

Il existe donc une relation privilégiée entre le Conseil constitutionnel et le secrétaire général du Gouvernement, ce dernier étant bien l'interlocuteur privilégié du Conseil constitutionnel.

Cette singularité du positionnement du Secrétariat général du Gouvernement montre bien, ici encore, le positionnement apolitique d'une institution administrative, pourtant engagée dans un processus éminemment politique.

Dans les conclusions qu'il apporte au colloque tenu à Rennes les 20 et 21 septembre 1996, François Terré constate : « *Il est probablement plus troublant que cette juridiction puisse à ce point en prendre tellement à son aise avec les principes généraux de la procédure : principe dispositif⁷²², principe de publicité, principe de contradiction, devoir de réserve. Tout de même, si juridiction il y a, en voici une bien singulière. On est même surpris des pratiques bien ténébreuses, consistant de sa part à répondre par anticipation de manière informelle à des interrogations émanant du Gouvernement sur la constitutionnalité de tel ou tel texte de nature législative en gestation, et ce par voie téléphonique* »⁷²³.

417. Le Secrétariat général du Gouvernement bénéficie effectivement d'avantages procéduraux non négligeables : outre la possibilité de bénéficier de contacts particuliers avec le rapporteur du Conseil constitutionnel, il a un contact particulier avec le Secrétariat général du Conseil constitutionnel dont le rôle dans l'élaboration de la décision du Conseil constitutionnel est avéré ; enfin, c'est toujours le Secrétariat général du Gouvernement, au nom du Gouvernement, qui clôture les échanges, en cas de mémoire en réplique.

⁷²¹ VEDEL (G.), *Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 550.

⁷²² Rappelons que ce principe de procédure civile implique que le juge ne tranche que les points qui lui sont soumis.

418. Toutefois, ces avantages peuvent être nuancés : ils n'ont jamais permis d'empêcher l'annulation d'une disposition que le Conseil constitutionnel estimait non constitutionnelle, dans la mesure où le Conseil constitutionnel a aussi un impératif, qui s'est progressivement imposé et qui conditionne aussi sa crédibilité et partant, son existence : celui de maintenir une jurisprudence cohérente. Cette situation a été soulignée par Guillaume Drago qui l'identifie comme étant la première contrainte interne à laquelle est soumis le juge constitutionnel français : « *La première contrainte interne tient à sa propre jurisprudence. S'il veut conserver à l'institution à laquelle il participe un minimum de cohérence, le juge doit nécessairement tenir compte de sa propre jurisprudence, même si c'est parfois pour la renverser. Incontestablement, la contrainte de la jurisprudence antérieure limite le champ d'action du Conseil constitutionnel dont l'un des soucis est de réduire le nombre de décisions aléatoires ou imprévisibles*⁷²⁴. *Cette préoccupation qui se manifeste en particulier par une standardisation des décisions du Conseil constitutionnel, par cette sorte de « copier-coller » entre les textes des décisions, pèse sur la liberté du juge constitutionnel, s'impose à lui, de l'intérieur même de sa jurisprudence* »⁷²⁵.

β. Un rôle d'influence sur le Conseil constitutionnel

419. Dans sa thèse⁷²⁶, Guillaume Drago a souligné que la défense de la loi assurée par le Secrétariat général du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel était une défense active, lors de laquelle le Secrétariat général du Gouvernement suggère des interprétations au Conseil constitutionnel, afin de neutraliser en amont le caractère non constitutionnel d'une disposition : « *Le Secrétariat général du Gouvernement ne se contente pas de défendre la loi par une argumentation objective. Lors de la réunion avec le rapporteur, il lui arrive de suggérer des interprétations au Conseil*

⁷²³ *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, DRAGO (G.), FRANÇOIS (B.), MOLFESSIS (N.), Economica, Études juridiques, colloque de Rennes des 20 et 21 septembre 1996, *op. cit.*, p. 403.

⁷²⁴ V. les réflexions de B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel est-elle imprévisible ?*, *Pouvoirs*, n° 59, 1991, pp. 129 et suiv.

⁷²⁵ DRAGO (G.), *Éthique et déontologie du juge constitutionnel français*, D., 1999, p. 268.

⁷²⁶ DRAGO (G.), *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel*, thèse, PUAM, Economica, coll. Droit public positif, 1991, 403 p.

constitutionnel pour éviter une déclaration de non-conformité. On se trouve là en présence d'une véritable exécution « négociée » ou « marchandée », selon laquelle les inconstitutionnalités soulignées qui ont pu être soulignée dans la saisine ou par le rapporteur sont analysées et transformées par le Gouvernement en des interprétations conformes, du type interprétation minorante ou « retrait de venin ». »⁷²⁷.

Dominique Schnapper souligne que le secrétaire général du Gouvernement a indéniablement une capacité d'influence sur le Conseil constitutionnel.

Cette influence découle de la relation particulière existant entre les deux instances et du rôle de documentaliste historiquement joué par le Secrétariat général du Gouvernement vis-à-vis du Conseil constitutionnel.

Elle est mise en évidence par la comparaison des observations produites par le Secrétariat général du Gouvernement et de la décision rendue par le Conseil constitutionnel.

L'analyse des décisions par rapport aux observations du Gouvernement permet de constater de manière assez claire que dans certains cas, le Conseil constitutionnel reprend directement l'argumentation suggérée par le Secrétariat général du Gouvernement.

Autrement dit, le secrétaire général du Gouvernement prévient la plupart des annulations des décisions par le Conseil constitutionnel en formulant de lui-même l'interprétation qui doit être donnée à telle ou telle disposition litigieuse et qui est parfois adoptée par le Conseil constitutionnel pour formuler une réserve d'interprétation.

Il est nécessaire d'analyser un échantillon de décisions du Conseil constitutionnel, afin d'observer l'éventuelle influence du Secrétariat général du Gouvernement sur la décision finale du Conseil constitutionnel.

. Des décisions du Conseil constitutionnel parfois inspirées des observations du Gouvernement

⁷²⁷ DRAGO (G.), L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel, *op. cit.*, pp. 208-209.

420. La comparaison des décisions du Conseil constitutionnel et des observations du Gouvernement permet parfois de trouver d'importantes analogies, de fond et de forme, le Conseil constitutionnel reprenant parfois mot à mot l'argumentation qui lui a été présentée.

Le degré de reprise est cependant variable, puisque le Conseil constitutionnel reformule parfois les observations, tout en en conservant l'esprit, gardant par exemple l'ordre dans lequel les arguments ont pu être présentés.

Ce procédé se justifie souvent par la logique de la démonstration du Secrétariat général du Gouvernement ; elle traduit aussi la confiance du Conseil constitutionnel à l'égard de l'institution.

421. Cette situation est illustrée par la décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002⁷²⁸, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel répond à la saisine des parlementaires en reprenant l'argumentaire développé dans les observations. Le rapprochement entre les observations et la décision permet de voir que le Conseil constitutionnel s'inspire directement de l'argumentation fournie par le secrétaire général du Gouvernement.

Le rapprochement des observations et de la décision du Conseil constitutionnel est intéressant à cet égard.

Dans ses observations, le Gouvernement souligne qu'*« en effet, contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions en cause n'ont ni pour objet ni pour effet d'empêcher les petites et moyennes entreprises d'accéder aux marchés publics correspondants. Au contraire, on peut relever qu'elles réservent explicitement la possibilité pour des groupements d'entreprises de se voir confier l'exécution des marchés - ce qui permet à des entreprises qui ne pourraient concourir seules de soumissionner - et qu'elles prévoient que l'allotissement est possible, même si le mode de jugement des offres est aménagé. En outre, les petites et moyennes*

⁷²⁸ Cons. const., déc. 29 août 2002, n° 2002-461 DC, *Rec.*, p. 204.

entreprises pourront toujours participer à la réalisation des travaux considérés par la voie de la sous-traitance ».

Le considérant n° 5 de la décision du Conseil constitutionnel reprend l'argumentation présentée dans l'ordre des observations : *« Considérant que les dispositions critiquées, qui ont pour objet de faciliter et d'accélérer la construction des établissements pénitentiaires, ne portent pas atteinte, par elles-mêmes, au principe d'égalité d'accès à la commande publique ; qu'au demeurant, l'article 3 de la loi déferée prévoit la possibilité, pour les petites et moyennes entreprises, de se grouper pour présenter une offre commune ; qu'il n'écarte pas la faculté pour l'État, maître d'ouvrage, d'allotir le marché ; que, ne privant pas le titulaire du marché du droit de recourir à la sous-traitance, il permet aux petites et moyennes entreprises d'accéder par cette voie à la commande publique ; ».*

. Le rôle indéniable joué par le Secrétariat général du Gouvernement dans la suggestion de réserves d'interprétation au Conseil constitutionnel, afin de prévenir d'éventuelles déclarations de non-conformité

422. Lors du colloque consacré à *L'écriture de la loi*, organisé à l'initiative du président de la Commission des lois du Sénat, Jean-Pierre Sueur, Serge Lasvignes a constaté qu' *« après l'adoption définitive, le Secrétariat général du Gouvernement a le monopole des productions devant le Conseil constitutionnel. Celui-ci peut modifier l'écriture du texte par ses interprétations neutralisantes, qui résultent souvent d'un échange »*⁷²⁹.

La décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*⁷³⁰, fournit un exemple intéressant du dialogue existant entre le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil constitutionnel : dans cette décision, le Conseil constitutionnel formule une réserve d'interprétation visant à préciser les conditions de maintien de l'étranger en détention.

⁷²⁹ Actes du colloque du 12 juin 2014, *L'écriture de la loi*, p. 19. Cette remarque fait écho aux analyses de Guillaume Drago, voir n° 419.

⁷³⁰ Cons. const., déc. 20 nov. 2003, n° 2003-484 DC, *Rec.*, p. 438.

Cette réserve, formulée au considérant n° 66 de sa décision du 20 novembre 2003 est calquée en réalité sur les observations du Gouvernement.

La comparaison des observations du Gouvernement avec la décision du Conseil constitutionnel est éclairante à cet égard : dans les observations, il est précisé qu'« *il faut souligner, d'abord, qu'il est expressément énoncé, au VI de l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945 résultant de la loi déferée, que le placement ou le maintien en rétention n'est possible que pour le temps strictement nécessaire au départ de l'étranger et qu'il appartient à l'autorité administrative d'exercer toute diligence à cet effet.* ». Au considérant 66, le Conseil constitutionnel rappelle que « *Considérant, en troisième lieu, que l'étranger ne peut être maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ, l'administration devant exercer toute diligence à cet effet ; (...)* ».

Le fait que la loi ne soit pas encore entrée en vigueur permet au Secrétariat général du Gouvernement d'en proposer des interprétations parfois assez constructives, permettant ainsi de prévenir des censures. Cette faculté est beaucoup plus difficile à manier dans le contentieux des questions prioritaires de constitutionnalité.

b. L'objectivisation progressive de la défense par le Secrétariat général du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel

a. Une défense impartiale des lois

423. Les avantages procéduraux cités plus haut seraient particulièrement choquants si le Secrétariat général du Gouvernement construisait une défense partisane, biaisée.

Ce déséquilibre se comprend mieux si le Secrétariat général du Gouvernement présente une défense objective et impartiale des dispositions de la loi déférée. C'est ce qui s'est progressivement dessiné : le secrétaire général du Gouvernement a neutralisé ces avantages en présentant une défense de plus en plus objective des textes déferés tout en respectant son obligation de loyauté à l'égard du Premier ministre.

Le Secrétariat général du Gouvernement a pour principe de répondre à tous les griefs soulevés par les auteurs de la saisine, mais c'est aussi un plaideur réaliste : la réponse à une saisine pouvant être très longue et très complexe, il est nécessaire de moduler l'effort, même si l'ensemble des dispositions juridiques, fussent-elles les plus indéfendables, sont défendues au moins formellement par le secrétaire général du Gouvernement, comme le rappelle Laurent Vallée⁷³¹.

Lors de son entretien précité, Laurent Vallée, alors Directeur des affaires civiles et du sceau, précédemment en charge des questions constitutionnelles au Secrétariat général du Gouvernement⁷³², a bien rappelé qu'il n'y a pas d'équivoque en ce qui concerne certaines dispositions auxquelles le Gouvernement tient particulièrement. Ces dispositions doivent être défendues, au détriment d'autres dispositions moins sensibles.

Mais ces dispositions ont fait en principe l'objet d'une étude approfondie en amont, en bénéficiant de plusieurs filtres : Conseil d'État, chargés de mission du Secrétariat général du Gouvernement, directeur et Secrétariat général du Gouvernement.

⁷³¹ Entretien du 7 juin 2011.

Ces dispositions peuvent donc en principe être défendues, sans que pour autant on puisse accuser le Secrétariat général du Gouvernement de partialité, car elles ont été examinées en amont, modifiées le cas échéant pour prendre en compte des observations du Conseil d'État, avalisées par lui, en somme.

Cette objectivisation du rôle du Secrétariat général du Gouvernement n'est pas artificielle ni désintéressée. Parce que le Secrétariat général du Gouvernement présente une défense crédible et objective, il a un rôle unique et irremplaçable dans ce contentieux, vis-à-vis du Conseil constitutionnel, rôle que n'aurait pas un organisme politisé.

β. Un impératif de crédibilité, l'installation d'une « déontologie » dans les rapports entre Secrétariat général du Gouvernement et Conseil constitutionnel

424. Si le Secrétariat général du Gouvernement est au service du Premier ministre pour défendre les dispositions législatives contestées, il a aussi un impératif de crédibilité, pour ne pas affaiblir ses arguments en défense.

Cette attitude peut s'interpréter comme une stratégie procédurale à l'égard du Conseil constitutionnel, mais elle semble plutôt s'inscrire sur un plan éthique. Il existe un respect mutuel et une exigence d'honnêteté intellectuelle entre le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil constitutionnel, « *une sorte de déontologie dans les rapports avec le Conseil constitutionnel. Celui-ci fait confiance au Secrétariat général du gouvernement. Il sait que ce dernier est soucieux d'honnêteté intellectuelle* »⁷³³ ; « *impartial à l'égard de ses propres idées* », s'il est permis de citer ici les *Dialogues sur le commandement*⁷³⁴.

De même, lors d'un entretien, Serge Lasvignes a rappelé que le Secrétariat général du Gouvernement « *ne défend pas l'indéfendable* »⁷³⁵. Pour autant, il a un

⁷³² Actuellement secrétaire général du Conseil constitutionnel.

⁷³³ LASVIGNES (S.), Le rôle du secrétaire général du Gouvernement dans la préparation des lois in *La confection de la loi*, Cahiers des sciences morales et politiques, PUF, 2003, pp. 50-51.

⁷³⁴ MAUROIS (A.), *Dialogues sur le commandement*, Grasset, 1924, p. 46.

⁷³⁵ Entretien du 3 mars 2014.

devoir de neutralité et de loyauté envers le Gouvernement, qui le conduit à défendre toutes les dispositions contestées.

Cette affirmation rejoint celle de Dominique Schnapper : « *Si les fonctionnaires du Secrétariat général du Gouvernement et des ministères concernés jouent honnêtement leur rôle de défenseurs de la loi, il peut arriver qu'on comprenne à leur ton qu'ils ne sont pas entièrement convaincus par les arguments qu'ils avancent. La rencontre avec eux en apprend souvent plus que le seul mémoire écrit* »⁷³⁶.

Sachant l'honnêteté foncière du Secrétariat général du Gouvernement, le Conseil constitutionnel lui fait confiance *a priori*, ce qui permet au juge constitutionnel de ne pas censurer une disposition contestée⁷³⁷.

On est donc à l'aise pour discuter l'analyse d'Arnaud Dilloard qui estime anormale la situation actuelle, dans laquelle le juge constitutionnel utilise directement « *une pièce purement factuelle et produite par un organe dépendant directement du Gouvernement* »⁷³⁸.

En effet, le secrétaire général du Gouvernement ne peut pas être comparé à un avocat professionnel, ni même à un cabinet politique ; il est inexact de considérer que la défense qu'il produit est politicienne.

Le Secrétariat général du Gouvernement est au carrefour de deux exigences contradictoires, qui semblent inconciliables : protéger sans concession le texte de la loi déférée et assurer une défense objective du texte.

425. Pourtant, l'analyse des observations produites en défense de la loi devant le Conseil constitutionnel permet de conclure que le Secrétariat général du Gouvernement concilie ces deux impératifs.

Plusieurs cas de figure se présentent et soulèvent des difficultés bien différentes. Il est évident que la disposition sensible politiquement, mais juridiquement fragile est clairement la situation la plus difficile pour le Secrétariat

⁷³⁶ SCHNAPPER (D.), *op. cit.*, p. 295.

⁷³⁷ « *Ce point est important car cela nous a souvent permis d'éviter des censures* » ajoute le directeur du Secrétariat général du Gouvernement, Thierry-Xavier Girardot (entretien du 3 mars 2014.)

⁷³⁸ DILLOARD (A.), *op. cit.*, p. 127.

général du Gouvernement. Il est donc intéressant d'analyser les moyens utilisés par lui pour défendre la loi en conciliant loyauté au Gouvernement et respect du droit.

En premier lieu, on peut noter qu'il ressort clairement que, dans certains cas très difficilement défendables, le Secrétariat général du Gouvernement assure une défense stéréotypée, formelle. Il peut même être avancé que le Secrétariat général du Gouvernement, dans certains cas, a souligné en amont la difficulté de défendre le dispositif déféré, lorsqu'il ne doutait pas qu'il fût inconstitutionnel.

Cette approche peut se vérifier par le biais de trois décisions, connues : la décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973⁷³⁹, *Loi de finances pour 1974*, dite aussi *Taxation d'office*, la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005⁷⁴⁰, *Loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école*, et la décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003⁷⁴¹, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*.

Arnaud Dilloard cite dans sa thèse précitée les observations du Gouvernement en réplique à la saisine du Conseil constitutionnel en 1973 par le président du Sénat⁷⁴².

Ces observations, inédites jusqu'ici, éclairent parfaitement le positionnement du Secrétariat général du Gouvernement, dès 1973 : le Secrétariat général du Gouvernement ne défend pas réellement une disposition qu'il juge inconstitutionnelle.

Le ton même des observations est particulièrement distancié à l'égard du texte déféré. Ainsi, le Secrétariat général du Gouvernement n'hésite pas à constater que « *ces dispositions [de l'article 180, contesté par le président du Sénat dans sa saisine] sont sévères, dans la mesure où pour faire échec au mode de taxation qui lui est appliqué le contribuable ne peut invoquer certaines justifications tenant à l'origine de ses revenus et ne peut contester devant le juge que l'évaluation de ses dépenses* ».

⁷³⁹ Cons. const., déc. 27 déc. 1973, n° 73-51 DC, *Rec.*, p. 25.

⁷⁴⁰ Cons. const., déc. 21 avril 2005, n° 2005-512 DC, *Rec.*, p. 72.

⁷⁴¹ Cons. const., déc. 20 nov. 2003, n° 2003-484 DC, *Rec.*, p. 438.

⁷⁴² DILLOARD (A.), *op. cit.*, cf. note n° 604, p. 259.

Le Secrétariat général du Gouvernement formule ensuite ses observations de telle sorte, qu'à la lecture, il est difficile de ne pas y voir le constat que la disposition en cause n'est pas constitutionnelle, comme le relève Arnaud Dilloard⁷⁴³.

Cet exemple est assez particulier, en ce qu'il concerne une disposition dont l'inconstitutionnalité était incontestable et dont la défense aurait paru partisane.

Mais la position du Secrétariat général du Gouvernement est loin d'être aussi confortable que veut bien l'affirmer Arnaud Dilloard lorsqu'il écrit que « *le Secrétariat général du Gouvernement se retrouve finalement dans une position assez confortable de " défenseur objectif " qui a, en quelque sorte, le beau rôle. Cette posture est très éloignée de celle d'une véritable partie* »⁷⁴⁴.

Au contraire, le Secrétariat général du Gouvernement est écartelé entre deux postures apparemment inconciliables. Car, avant d'être défenseur de la loi devant le Conseil constitutionnel, il est au service du Premier ministre. S'il a une obligation de déontologie envers le Conseil constitutionnel, il a une obligation de loyauté aussi forte à l'égard du Premier ministre. Sa position est donc au contraire très difficile, dans la mesure où il peut lui arriver de devoir défendre des dispositions qu'il a pu conseiller en vain de ne pas adopter.

426. Le Secrétariat général du Gouvernement doit en effet nécessairement composer avec l'impératif politique, ainsi que le souligne Serge Lasvignes : « *Comme le Conseil d'État, nous sommes des régulateurs et des intercesseurs, mais étant au service du Gouvernement, nous en connaissons les rouages, les attentes et les tabous. Culturellement, nous adhérons aux valeurs du Conseil d'État, mais nous connaissons les priorités politiques* »⁷⁴⁵.

Ces réflexions font écho à celles de Jean-Marc Sauvé qui rappelle qu' « *On [le Secrétariat général du Gouvernement] n'est pas le censeur sempiternel de l'autorité politique. L'autorité politique a une responsabilité : que les affaires avancent. On ne peut pas continuellement dire non se couvrir et se protéger ; il existe toujours des risques constitutionnels, mais on ne peut pas faire jouer un principe de précaution*

⁷⁴³ *Eod loc.*

⁷⁴⁴ DILLOARD (A.), *op. cit.*, p. 261.

⁷⁴⁵ Actes du colloque du 12 juin 2014, *L'écriture de la loi*, p. 19.

juridique ou constitutionnel continuel, ça ne serait pas plus conforme à la déontologie que de dire systématiquement oui à tout. »⁷⁴⁶.

Le Secrétariat général du Gouvernement résout pourtant ce dilemme, mais d'une manière plus fine que dans l'exemple précité de la décision « *Taxation d'office* ». Le Secrétariat général du Gouvernement défend la loi, tout en évoquant de manière plus discrète les éléments de la loi déferée qui posent des problèmes constitutionnels.

Les deux exemples suivants semblent mieux présenter l'équilibre qui est recherché par le Secrétariat général du Gouvernement.

427. La loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école, dont l'article 12 est censuré pour avoir approuvé un rapport annexé à la loi en l'absence de consultation préalable du Conseil économique et social, en fournit une bonne illustration.

Les observations consacrent des développements assez longs, mais peu convaincants, pour tenter de justifier que la consultation obligatoire n'avait pas lieu d'être, dans la mesure où le Parlement avait substantiellement transformé l'annexe, jusqu'à lui conférer le caractère d'une loi de programme. Son argumentation ne convainc pas.

Le Conseil constitutionnel a sanctionné le défaut de consultation du Conseil économique et social en censurant l'article contesté. Il affirme ainsi au considérant 14 : « *Considérant, en l'espèce, que, dès le dépôt du projet dont est issue la loi déferée sur le bureau de la première assemblée saisie, le rapport annexé à celle-ci se rattachait à la catégorie des lois de programme ; (...) que, dès lors, en vertu de l'article 70 de la Constitution, il aurait dû être soumis pour avis au Conseil économique et social ; que l'omission de cette formalité substantielle a entaché la régularité de la procédure mise en œuvre pour son approbation* »⁷⁴⁷.

428. La loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité du 20 novembre 2003 fournit un autre exemple intéressant

⁷⁴⁶ Entretien du 3 novembre 2014.

⁷⁴⁷ Cons. const., déc. 21 avril 2005, n° 2005-512 DC, *Rec.*, p. 72.

de la méthode de défense du Secrétariat général du Gouvernement d'une disposition clairement inconstitutionnelle.

Les requérants contestaient notamment la mise à la charge de celui qui héberge un étranger « *de ses frais de rapatriement éventuels* », d'une manière trop peu encadrée : ni plafonnement, ni délai de prescription, ni la bonne foi de celui qui l'héberge, ni le comportement de l'hébergé ne sont pris en compte.

La disposition législative est claire ; toutefois, dans la défense du texte, le secrétaire général du Gouvernement avance un argumentaire assez surprenant puisqu'il tend à nier le caractère normatif à la disposition concernée : « *dans ces conditions, au vu de la portée réelle des dispositions législatives critiquées, les griefs tirés du principe d'égalité, du droit au respect de la vie privée et du droit au respect de la vie familiale ne pourront qu'être écartés* »⁷⁴⁸.

Surtout, les observations sur ce sujet ne répondent que partiellement à la saisine. Celle-ci estime qu'il y a une rupture d'égalité, entre les citoyens qui hébergent un ou plusieurs étrangers, puisque la sanction est prévue de manière uniforme. Pourtant, les observations du Gouvernement constatent seulement le principe d'égalité n'est pas violé, s'agissant des étrangers accueillis, sans se prononcer sur la rupture d'égalité entre ceux qui hébergent des étrangers, alors que c'est un des moyens invoqués par les auteurs de la saisine⁷⁴⁹.

Ce deuxième exemple montre que dans les cas très difficilement défendables, en termes de procédure ou de fond, le Secrétariat général du Gouvernement fournit certes une défense des dispositions, assez longue même, mais dont le contenu, s'il reste sur le plan du droit, est assez artificiel ou pour mieux dire formel et formaliste. Il est donc difficile d'y voir une capacité d'influence sur les membres du Conseil constitutionnel ; il semble plutôt que ces argumentaires artificiels sont sans effet et indiquent davantage que le Secrétariat général du Gouvernement s'en remet à l'analyse du Conseil constitutionnel.

⁷⁴⁸ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-484-dc/observations-du-gouvernement.101177.html>.

⁷⁴⁹ Cf. saisine des sénateurs : « *En effet, l'exigence pour l'hébergeant de disposer des moyens financiers suffisants pour assurer non seulement le séjour de son invité mais aussi pour prendre en charge les frais de son rapatriement constitue une atteinte à la vie privée, au droit à mener une vie familiale normale et au principe d'égalité* » : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-484-dc/saisine-par-60-senateurs.101176.html>.

c. Une conséquence naturelle de cette objectivisation : la défense des lois d'origine parlementaire par le Secrétariat général du Gouvernement

429. Conséquence logique de l'objectivisation progressive de son rôle de défenseur de la loi devant le Conseil constitutionnel, le Secrétariat général du Gouvernement s'est naturellement aussi imposé comme défenseur de la loi émanant d'initiative parlementaire.

En effet, le refus des assemblées d'assurer une défense de la loi n'est pas justifié par le fait que l'initiative en revient le plus souvent au Gouvernement mais plus simplement en relevant que la compétence du législateur est épuisée, une fois la loi votée et qu'il n'est pas dans son rôle d'en assurer la défense devant le Conseil constitutionnel⁷⁵⁰.

Il s'agit cependant de déterminer si le Secrétariat général du Gouvernement défend d'une manière différente les lois d'origine parlementaire, alors même que le Gouvernement peut être parfois assez réservé sur l'opportunité politique du texte.

430. L'étude de plusieurs décisions, rendues par le Conseil constitutionnel sur des lois d'origine parlementaire, permettent d'analyser la manière de procéder du Secrétariat général du Gouvernement dans la défense du texte déféré.

On se limitera à l'étude de quatre décisions du Conseil constitutionnel : les décisions n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*⁷⁵¹, n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l'économie réelle*⁷⁵², n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*⁷⁵³ et n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, *Loi*

⁷⁵⁰ Cf. *supra*, n° 409 et suiv.

⁷⁵¹ *Rec.*, p. 70.

⁷⁵² JORF du 1^{er} avril 2014, p. 6232, texte n° 4.

⁷⁵³ *Rec.*, p. 535.

*relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié*⁷⁵⁴.

431. Parmi ces décisions, le Conseil constitutionnel a rendu une décision de conformité totale, pour la loi *relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié*, mais dans les autres décisions, il a procédé à des censures partielles, de plus ou moins grande ampleur.

L'étude de la décision rendue à propos de la loi *relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié* montre que le Secrétariat général du Gouvernement assure une défense analogue à celle d'un projet de loi, en développant un argumentaire très complet, que reprend le Conseil constitutionnel dans sa décision. Par exemple, en réponse à l'argument tiré d'une violation du principe de précaution⁷⁵⁵, le Secrétariat général du Gouvernement estime que celui-ci est inopérant, ce que retiendra le Conseil constitutionnel, mais le Secrétariat général du Gouvernement développe en outre une argumentation très approfondie, appuyée sur des enquêtes, des chiffres... , pour prouver que le texte ne viole pas ce principe, au cas où le Conseil constitutionnel ne retiendrait pas le caractère inopérant du moyen.

432. Dans les trois autres décisions, le Conseil constitutionnel a opéré des censures partielles du texte issu de la proposition de loi, parfois très larges.

L'analyse de la décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*⁷⁵⁶ est intéressante. Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes deux dispositions du texte contesté. Pour l'article 1^{er}, qui pénalise la participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires, le Conseil constitutionnel répond à chacun des arguments soulevés. Dans ses observations, le Secrétariat général du Gouvernement défend de manière très argumentée la constitutionnalité du dispositif. De la même manière, le Secrétariat

⁷⁵⁴ JORF du 3 juin 2014, p. 9208, texte n° 2.

⁷⁵⁵ Défini à l'art. 5 de la Charte de l'environnement : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

⁷⁵⁶ *Rec.*, p. 70.

général du Gouvernement défend fortement l'article 13 qui crée une série d'articles correctionnalisant la répression de l'intrusion dans un établissement scolaire.

La défense de l'article 5, qui a été entièrement censuré par le Conseil constitutionnel, a été différente. L'article donnait la possibilité aux propriétaires ou exploitants d'immeubles collectifs à usage d'habitation, ou à leurs représentants, de mettre à disposition des forces de l'ordre les images des systèmes de vidéosurveillance installés dans ces parties communes.

La défense du dispositif est tout aussi argumentée, mais en raison de la fragilité du dispositif, le Secrétariat général du Gouvernement semble suggérer des réserves d'interprétations. En effet, il constate à titre liminaire « *la portée très circonscrite des dispositions en cause* », il rappelle que « *la possibilité de transmission organisée par la loi est strictement encadrée* », il souligne à plusieurs reprises que les images ne peuvent pas être stockées, que le transfert d'images est circonscrit au « *temps nécessaire à l'intervention* », que « *la transmission doit cesser immédiatement si les services de police ou de gendarmerie estiment que la situation ne justifie pas leur intervention et au plus tard à la fin de leur intervention dans le cas contraire* ». Pourtant, le Conseil constitutionnel ne souscrit pas à l'argumentation présentée et censure l'article 5.

Dans la défense de cette loi, le Secrétariat général du Gouvernement a donc fourni le même degré d'implication que pour la défense d'un texte issu d'une initiative gouvernementale, en essayant de « sauver » la disposition en cause à l'aide d'une argumentation très complète et en suggérant plusieurs réserves.

433. La décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l'économie réelle*⁷⁵⁷ fournit, elle-aussi, un exemple intéressant : le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs dispositions, parmi les plus importantes du texte.

Dans sa défense, le Secrétariat général du Gouvernement plaide la constitutionnalité des dispositions essentielles du texte, sanctionnant le non-respect des obligations de recherche d'un repreneur qui permettent notamment au tribunal de commerce d'examiner le caractère sérieux des offres de reprise et l'existence légitime d'un motif de cession. Si l'argumentation est parfois plus difficile à tenir, c'est,

⁷⁵⁷ JORF du 1^{er} avril 2014, p. 6232, texte n° 4.

semble-t-il, en raison des difficultés posées par le dispositif lui-même. Comme dans d'autres mémoires, le Secrétariat général du Gouvernement défend donc le texte en prenant en compte aussi l'impératif de crédibilité qu'il cultive avec le Conseil constitutionnel.

434. La décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*⁷⁵⁸, dans laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que plusieurs dispositions de la loi déferée étaient contraires à la Constitution, permet de constater qu'ici encore, le Secrétariat général du Gouvernement fournit une argumentation détaillée en défense de la loi, par exemple pour justifier l'application du malus écologique aux seules consommations domestiques d'énergie⁷⁵⁹ en essayant de démontrer, mais en vain, que la situation des consommateurs domestiques n'est pas comparable à celle des consommateurs industriels.

Il résulte de ces quatre exemples plusieurs constantes : en premier lieu, le Secrétariat général du Gouvernement assure une défense d'une qualité équivalente à celle qu'il assure pour n'importe quelle loi déferée. En particulier, il défend l'intégralité des dispositions contestées et il recourt aux mêmes méthodes quand la disposition semble fragile : il suggère des réserves d'interprétation pour essayer de sauvegarder le texte. Dès lors, même quand le texte a pu faire l'objet d'un appui politique plus ou moins fort du Gouvernement, le Secrétariat général du Gouvernement ne fait pas varier la qualité de sa défense. Toutefois, pas plus que pour les autres textes d'initiative gouvernementale, le Secrétariat général du Gouvernement ne se compromet en soutenant ce qui ne peut pas l'être ; il élude, le cas échéant.

Progressivement, s'est donc construit un équilibre informel et subtil : le Secrétariat général du Gouvernement assure la défense du texte déferé, loyalement, à l'égard du pouvoir politique comme à l'égard du Conseil constitutionnel. Toutefois, cet équilibre est discuté et remis en cause.

⁷⁵⁸ *Rec.*, p. 535.

⁷⁵⁹ L'article 2 de la loi, censuré par le Conseil constitutionnel.

B. Un équilibre progressivement remis en cause par le mouvement de revalorisation du Parlement, initié par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008

435. Différents éléments remettent en cause l'équilibre actuel. L'augmentation progressive des dispositions relevant de l'initiative de parlementaires rend parfois difficile la défense du texte (1). À cette tendance, s'ajoute le souhait récurrent d'une meilleure formalisation de la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel (2).

1. L'augmentation progressive de dispositions d'origine parlementaire rendant leur défense compliquée pour le Secrétariat général du Gouvernement

a. Historiquement, une prise en compte à géométrie variable des dispositions législatives contestées sans grande conséquence pour le Secrétariat général du Gouvernement

436. Dans certains cas, il peut être politiquement difficile de défendre certaines dispositions, intégrées par exemple contre l'avis du Gouvernement ou que le Gouvernement a dû accepter en raison de l'équation politique valable lors du vote de la loi ou de telle ou telle de ses dispositions.

Parfois, le Gouvernement a dû donner un avis favorable à un amendement proposé, pour donner des gages à certains alliés politiques. Dominique Schnapper rappelle ainsi le cas de l'amendement « Michelin » à la loi de modernisation sociale : « *Le Conseil entre évidemment dans le jeu politique, en particulier avec le Gouvernement. Dans la loi sur la modernisation sociale, le gouvernement Jospin avait cédé à la volonté de ses alliés communistes de la majorité plurielle de l'époque à propos d'un article, dit amendement « Michelin ». Est-ce qu'il ne comptait pas sur*

le Conseil pour exercer sa censure, quitte à laisser à ses amis et ses alliés critiquer violemment la décision ? »⁷⁶⁰

Dans ce cas, le Conseil constitutionnel a été « instrumentalisé » et le Secrétariat général du Gouvernement se trouve dans une situation délicate. Il défend la loi votée, donc cette disposition aussi, mais le Gouvernement cherche justement la censure du Conseil constitutionnel. La position du Secrétariat général du Gouvernement est donc alors très inconfortable : il défend la loi, mais moins vigoureusement quand certaines de ses dispositions ne correspondent pas à l'attente politique du Gouvernement.

L'analyse des observations du Gouvernement produites à l'occasion de la décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*⁷⁶¹, en défense de la disposition introduite par l'amendement dit « Michelin » est éclairante à cet égard.

Cette analyse révèle le positionnement ambigu du Secrétariat général du Gouvernement, parfaitement soulignée par Serge Lasvignes : « *le Secrétariat général du gouvernement est mal à l'aise lorsque des amendements sont votés contre l'intention du gouvernement* »⁷⁶². Ainsi qu'il a été dit, ce mal-être se retrouve aussi, à l'occasion, dans la défense de lois issues de propositions de loi⁷⁶³.

437. À cette difficulté politique peut s'ajouter une difficulté juridique, si en plus de n'être pas politiquement bienvenus, les amendements votés posent des difficultés constitutionnelles.

La disposition contestée de la loi relative à la réduction négociée du temps de travail prévoyait que l'employeur doit avoir conclu préalablement à l'annonce d'un plan social, « *un accord de réduction du temps de travail portant la durée collective du travail des salariés de l'entreprise à un niveau égal ou inférieur à trente-cinq heures hebdomadaires ou à 1600 heures sur l'année, ou, à défaut, avoir engagé sérieusement et loyalement des négociations tendant à la conclusion d'un tel accord* ».

⁷⁶⁰ SCHNAPPER (D.), *op. cit.*, p. 257.

⁷⁶¹ *Rec.*, p. 33.

⁷⁶² LASVIGNES (S.), Le rôle du secrétaire général du Gouvernement dans la préparation des lois, in *La confection de la loi*, *op. cit.*, p.50.

⁷⁶³ Cf. *supra.*, n° 429 et suiv.

Les députés requérants estimaient qu'il y avait une incompétence négative du législateur, en ce que la loi ne précise pas comment « *apprécier le caractère loyal et sérieux de la négociation sur la réduction de la durée du temps de travail à 35 heures que devra engager toute entreprise avant la présentation d'un plan social* »⁷⁶⁴.

Dans ses observations en défense de cette disposition⁷⁶⁵, le Secrétariat général du Gouvernement essaie de répondre à la question des conséquences du non-respect de cette procédure après avoir abondamment défendu la notion de caractère « *loyal et sérieux* » de la négociation. Il observe d'abord que les conséquences du non-respect de cette obligation n'ont pas été « *explicitement abordées par le législateur* », pour constater que dans le même article du code du travail, en l'absence de plan de reclassement, le législateur a bien prévu expressément la nullité de la procédure de plan social. Le Secrétariat général du Gouvernement suggère alors qu'une action en référé pourra être introduite en cas de non-respect de cette procédure, afin de suspendre la procédure.

La défense de la disposition n'est pas très convaincante ; la comparaison avec le mécanisme encadrant le plan de reclassement comme l'attribution aux juridictions de la décision de suspendre le plan social, sur la base d'un trouble manifestement illicite, fragilise d'ailleurs plus la disposition qu'elle ne la défend. Le Secrétariat général du Gouvernement n'a pas vraiment défendu une disposition dont l'inconstitutionnalité ne faisait pas de doute, sans pour autant faire l'impasse sur le moyen soulevé. La disposition a été effectivement censurée par le Conseil constitutionnel, au motif que le législateur avait méconnu sa compétence.

Ainsi, le secrétaire général du Gouvernement se conforme au principe de crédibilité qu'il cultive avec le Conseil constitutionnel en ne défendant pas ce qui ne peut pas l'être.

⁷⁶⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2000/99-423-dc/saisine-par-60-deputes.103566.html>.

⁷⁶⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2000/99-423-dc/observations-du-gouvernement.103568.html>.

b. L'augmentation récente des dispositions issues d'amendements parlementaires : une situation difficile à assumer par le Secrétariat général du Gouvernement

438. D'une manière générale, on peut s'interroger sur le traitement en amont des difficultés constitutionnelles posées par les amendements. N'est-ce pas justement le rôle du Secrétariat général du Gouvernement ?

Serge Lasvignes observe qu'il existe une difficulté de « *sécurisation* » des amendements déposés par les parlementaires.

Ainsi, lors du colloque relatif à *L'écriture de la loi*, il a constaté : « *Après le Conseil des ministres, le Parlement prend le relais. Commence la période noire pour le Secrétariat général du Gouvernement. Les amendements sont déposés par vagues, avec des réunions interministérielles d'examen, et nous ne savons pas quel texte nous retrouverons* »⁷⁶⁶.

Olivier Schrameck a pu souligner que « *s'agissant des amendements parlementaires, le gouvernement est placé dans une situation beaucoup plus difficile. Et de fait tous les analystes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel observent que ce sont ces amendements qui appellent le plus souvent la censure du Conseil* »⁷⁶⁷.

Si le Secrétariat général du Gouvernement a bien la mission de suivre les amendements et d'attirer l'attention du Gouvernement sur les difficultés qu'ils risquent de faire naître, le Secrétariat général du Gouvernement voit sa mission affectée par la faiblesse de ses moyens, comme le constate Olivier Schrameck, aussi bien pour des raisons pratiques qu'en raison de la nature du débat parlementaire, dont la rapidité ne permet pas parfois de mesurer les risques constitutionnels courus : « *Le Secrétariat général du Gouvernement est lui-même mal armé pour faire en sorte que les objections de constitutionnalité soient opposées systématiquement par le gouvernement. (...) les cabinets n'invoquent souvent les questions de constitutionnalité que lorsqu'elles servent à défendre les positions qu'ils entendent*

⁷⁶⁶ Actes du colloque du 12 juin 2014, *L'écriture de la loi*, p. 19.

⁷⁶⁷ SCHRAMECK (O.), L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale, *op. cit.*, p. 110.

faire prévaloir. (...) les chargés de mission : petit nombre et lourdes tâches rendent très difficile l'accomplissement de cette mission »⁷⁶⁸.

439. Ces difficultés, il est vrai, sont dues à plusieurs facteurs : la difficulté de les examiner précisément, au regard du nombre de textes débattus par les assemblées et des délais contraints, mais aussi la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Celle-ci a modifié très substantiellement l'équilibre des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, en ce que le texte qui est désormais débattu en séance publique est le texte adopté en commission. Dès lors, il est mécaniquement plus compliqué pour le Gouvernement de revenir au cours de la séance publique sur des amendements, adoptés en commission contre son avis.

Enfin, la même réforme a modifié les règles fixant l'ordre du jour des assemblées, en permettant aux groupes politiques de chaque assemblée, y compris les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, d'inscrire des propositions de loi à l'ordre du jour de l'assemblée⁷⁶⁹.

⁷⁶⁸ SCHRAMECK (O.), *op. cit.*, p. 111.

⁷⁶⁹ Cf. art. 48 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »

2. Le souhait persistant d'une formalisation de la procédure devant le Conseil constitutionnel

440. Jean-Éric Schoettl⁷⁷⁰ constate que la majorité de la doctrine réclame une codification de la procédure applicable devant le Conseil constitutionnel, mais il s'interroge sur l'opportunité d'une telle mesure, présentée comme « *un postulat démocratique inquestionnable* ».

Il estime en premier lieu que la procédure applicable fait déjà l'objet d'une très large communication sur le site Internet du Conseil constitutionnel et constitue le sujet de nombreuses études doctrinales. En outre, l'intégralité du dossier est accessible, il est commenté et le secrétaire général complète parfois l'information par une conférence de presse.

Il lui semble en second lieu difficile de « *formaliser un procès sans parties, sans intérêt pour agir, sans motivation obligatoire* »⁷⁷¹.

Pour le doyen Vedel, le fait que la contradiction ne soit pas organisée aurait pour effet de l'accentuer, en donnant davantage de souplesse à la procédure : « *Reste, il est vrai, que la procédure n'est pas organisée. C'est vrai. Mais cela ne signifie pas qu'elle n'existe pas et, en réalité, à un haut degré. En effet, précisément parce qu'aucun texte ne la met en forme, elle se déploie librement et dans certains cas plus largement que si elle obéissait à des règles formelles de procédure* »⁷⁷². Il estime en effet que la contradiction ne se borne pas à l'argumentation de la saisine et de la réplique du Gouvernement, mais que le Conseil constitutionnel est également sensible aux controverses juridiques nées lors du débat parlementaire et qu'il reçoit diverses contributions.

Georges Vedel poursuit l'analyse en soulignant que dans le procès constitutionnel, le rôle du Conseil constitutionnel « *n'est pas d'arbitrer entre deux parties, mais de découvrir les motifs de droit qui guideront sa décision et qui débordent souvent l'échange d'arguments entre les saisissants et le Secrétariat*

⁷⁷⁰ SCHOETTL (E.), Jusqu'où formaliser la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel ?, *Mélanges Jean Gicquel*, 2008, p. 537.

⁷⁷¹ SCHOETTL (E.), *op. cit.*, p. 539.

⁷⁷² VEDEL (G.), Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel, *op. cit.*, p. 548.

général du Gouvernement »⁷⁷³. Moins que le contradictoire, c'est l'information qui est au cœur de la fonction du juge constitutionnel : « *c'est un impératif d'information qui est à la base et la contradiction n'est qu'un corollaire de l'information* »⁷⁷⁴.

Cette situation est bien matérialisée par ce qu'il a appelé « les portes étroites », définies comme de « *simples informations fournies par de bons citoyens* »⁷⁷⁵.

Pour le praticien qu'a été Jean-Éric Schoettl, les délais particulièrement contraignants rendent difficile la formalisation d'une procédure dont la souplesse est un élément essentiel au regard de la nature du procès constitutionnel. Pour lui, cet élément est capital : « *Il faut insister sur cette contrainte de temps car on ne peut apprécier la réalité du contrôle de constitutionnalité « à la française » si on en fait abstraction, ce qui est le cas dans la plupart des réformes de procédure soutenues par la doctrine* »⁷⁷⁶.

441. On peut d'ailleurs observer avec Sylvie Schmitt qu'en Italie, la procédure applicable est formalisée mais qu'en raison de l'approche souple retenue par la Cour constitutionnelle italienne, la procédure « *se rapproche par sa souplesse, de la procédure applicable en France* »⁷⁷⁷.

Autrement dit, alors que la nature objective du contentieux exclut l'existence de « parties », et donc le contradictoire, la Cour constitutionnelle italienne s'est rapprochée de la procédure suivie par le Conseil constitutionnel français. En toute rigueur, la formalisation de la procédure applicable devant le Conseil constitutionnel pourrait donc desservir le caractère contradictoire qui existe actuellement dans le cadre du contentieux *a priori*. Sylvie Schmitt le souligne : « *le caractère informel de la procédure française a permis au Conseil constitutionnel de développer le contradictoire en s'affranchissant d'une conception trop stricte des contentieux objectifs* »⁷⁷⁸.

⁷⁷³ *Eod. loc.*

⁷⁷⁴ *Eod. loc.*

⁷⁷⁵ *Op. cit.*, p. 549.

⁷⁷⁶ *Op. cit.*, p. 540.

⁷⁷⁷ SCHMITT (S.), *op. cit.*, p. 734.

⁷⁷⁸ *Op. cit.*, p. 735.

Jean-Éric Schoettl souligne dans le même article, en 2008 il est vrai, donc avant la QPC, que « *la seule alternative véritable aux inconvénients de la procédure actuelle n'est pas l'allongement du délai pour statuer, mais le passage du contrôle a priori au contrôle a posteriori* ».

Ainsi, lorsque le contrôle *a posteriori* a été institué, les règles de procédure qui lui sont applicables ont bien fait l'objet d'une codification précise.

La différence de situation est alors d'autant plus marquante.

442. De manière pragmatique, une codification *a minima* des règles applicables dans le contentieux *a priori* des lois pourrait donc être effectuée, comme le suggère Guillaume Drago, ce qui ne remettrait pas en cause la souplesse actuelle de la procédure tout en consacrant le caractère juridictionnel du Conseil constitutionnel : « *Il faudrait cependant aujourd'hui faire prévaloir les garanties minimales d'une procédure organisée en faisant en sorte de la codifier, même sommairement. (...). Il revient à la sagesse des membres du Conseil constitutionnel de franchir ce pas vers une plus grande juridictionnalisation de la procédure sous de meilleures garanties générales en rédigeant un Règlement de procédure pour le contentieux des lois et des engagements internationaux, ce qui ne ferait que renforcer ce caractère juridictionnel dont il se réclame si fortement* »⁷⁷⁹.

Si le rôle du Secrétariat général du Gouvernement est incontournable dans le contentieux *a priori* des lois, il dispose d'une place nettement plus équilibrée dans les autres contentieux relevant de la compétence du Conseil constitutionnel, en particulier dans le cadre du contentieux des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

⁷⁷⁹ DRAGO (G.), *Contentieux constitutionnel français*, op. cit., p. 364.

§ 2. Le positionnement du Secrétariat général du Gouvernement comme partie dans le cadre des autres contentieux

443. Dans le cadre de la QPC, le Secrétariat général du Gouvernement ne dispose pas d'une place prééminente : la procédure est marquée par le respect strict du contradictoire (A). Dans le contentieux électoral, sa place s'apparente à celle d'une partie (B).

A. Dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité

444. La procédure est marquée par un strict respect du contradictoire (1), elle est essentiellement écrite (2), et sa sensibilité politique est bien moindre, à quelques rares exceptions près (3). Le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement joue un rôle en aval de la décision en accompagnant, le cas échéant, les ministères dans l'élaboration d'un nouveau texte à la suite d'une censure (4).

1. Une procédure marquée par un strict respect du contradictoire

445. À propos de la QPC, Guillaume Drago observe qu' « *en tout état de cause, la procédure devant le Conseil [constitutionnel] lui confère un caractère juridictionnel marqué dans le contentieux a posteriori, ce qui fait d'autant plus ressortir les aspects peu juridictionnels du contentieux a priori.* »⁷⁸⁰.

Dans le cadre de la QPC, introduite par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution⁷⁸¹, à la

⁷⁸⁰ *Ibid.*, p. 477.

⁷⁸¹ JO RF du 11 déc. 2009, texte 1.

suite de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, les relations entre la partie qui a déféré la disposition de la loi qu'elle considère comme étant inconstitutionnelle et le Secrétariat général du Gouvernement s'apparentent très largement à celles qui existent entre deux parties dans un procès. Outre qu'il existe un règlement de procédure⁷⁸², à la différence du contentieux *a priori* des lois, ce contentieux s'apparente beaucoup plus à un procès classique, dans la mesure où la partie qui demande l'annulation d'une disposition législative fait cette demande à l'appui d'un procès qui l'oppose à une autre partie identifiée.

Le cadre procédural de la QPC se rapproche de celui d'un procès classique et se distingue fortement du contentieux *a priori*.

Lorsque le Secrétariat général du Gouvernement défend la loi, son positionnement s'apparente à celui de l'administration défendant un texte réglementaire devant le juge administratif.

446. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel transmet le mémoire présenté par la partie contestant la constitutionnalité de la loi au Secrétariat général du Gouvernement, où il est attribué au chargé de mission pour les questions de constitutionnalité. Son premier soin est de déterminer les ministères concernés et de leur distribuer le mémoire.

Les interlocuteurs du chargé de mission sont les directions des affaires juridiques des ministères, parfois le secrétaire général du ministère ou certaines directions précises : au ministère de la Justice, c'est le secrétaire général, le directeur des affaires criminelles et des grâces ou le directeur des affaires civiles et du sceau qui sont sollicités.

À ce stade, le chargé de mission peut rédiger une note pour le directeur du Secrétariat général du Gouvernement identifiant les difficultés posées.

Dans certains cas, lors de l'attribution du mémoire de la partie au ministère, le chargé de mission peut également l'accompagner d'une note pour souligner sommairement les difficultés identifiées et orienter déjà à ce stade la défense, car il

⁷⁸² Décision n° 2010-117 ORGA du 4 février 2010, Décision portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité, JORF du 18 février 2010, p. 2986.

existe dans certains cas des précédents qui peuvent permettre d'orienter très précisément la défense.

Le Conseil constitutionnel donne trois semaines pour présenter des observations. Le chargé de mission accorde deux semaines au ministère et se réserve la troisième semaine pour se réapproprier les éléments de réponses fournis.

Le Conseil constitutionnel envoie éventuellement de nouvelles observations formulées par les parties, en accordant deux semaines de délai.

L'audience a lieu ensuite, puis la décision intervient dix jours après, dans le délai de trois mois assigné par l'article 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, issu de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

447. Xavier Pottier, chargé de mission pour les questions de constitutionnalité, les affaires contentieuses et la diffusion du droit au Secrétariat général du Gouvernement depuis la création de la QPC le confirme également. Il a ainsi souligné qu'il existe une « *grande différence avec le contentieux a priori où un véritable dialogue avec le Conseil constitutionnel se noue et va permettre de comprendre ce que pense le Conseil constitutionnel, les difficultés qu'il a identifiées.* »⁷⁸³ Dans le cadre de la QPC, la position du Conseil constitutionnel est un peu « *monolithique* », ce qui entraîne une plus grande incertitude pour le Secrétariat général du Gouvernement. Lorsque le Conseil constitutionnel soulève un grief d'office et demande des explications sur un point donné, le chargé de mission peut mieux comprendre ce qui pose une difficulté au Conseil constitutionnel. Pour autant, Xavier Pottier souligne bien que les relations avec le Conseil constitutionnel sont « *très formalisées* ».

448. Dans certains cas, le Secrétariat général du Gouvernement se rapproche des parties qui défendent la constitutionnalité de la disposition. La concertation peut avoir lieu avec les avocats, comme cela a été le cas lors de la QPC n° 2013-370 du 28 février 2014, *M. Marc S. et autre* [Exploitation numérique des livres indisponibles]⁷⁸⁴, ou lors de la QPC n° 2013-366 du 14 février 2014, *SELARL PJA, ès*

⁷⁸³ Entretien du 6 mars 2014.

⁷⁸⁴ JORF du 2 mars 2014, p. 4120, texte n° 45.

qualités de liquidateur de la société Maflow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »]⁷⁸⁵. Cette concertation est cette fois assez informelle ; mais elle accrédite l'idée que la QPC oppose bien deux parties.

2. Une procédure essentiellement écrite

449. La procédure devant le Conseil constitutionnel est presque exclusivement écrite. Le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement ainsi que les conseils des différentes parties au procès peuvent présenter des observations lors de l'audience, mais comme l'indique Xavier Pottier⁷⁸⁶, il est rare que l'audience soit déterminante. Sur le plan symbolique, toutefois, le Conseil constitutionnel s'ouvre aux justiciables, l'oralité des débats est bien consacrée, ainsi que leur publicité, les débats enregistrés étant même accessibles sur le site Internet du Conseil constitutionnel.

Pour autant, la présentation d'observations orales semble n'avoir qu'un effet marginal sur la décision finale du Conseil constitutionnel⁷⁸⁷ : l'essentiel de la procédure, en effet, se déroule en amont de l'audience.

⁷⁸⁵ JORF du 16 fév. 2014 p. 2724, texte n° 44.

⁷⁸⁶ Entretien du 6 mars 2014.

⁷⁸⁷ Entretien du 6 mars 2014.

3. Une moindre sensibilité politique

450. Il est indéniable qu'à de rares exceptions près, le contentieux de la QPC est nettement moins sensible politiquement, que le contentieux *a priori*. En effet, la plupart des dispositions législatives contestées sont anciennes et parfois, elles n'intéressent pas immédiatement le Gouvernement en place.

C'est ce que confirme aussi bien Serge Lasvignes pour qui « *c'est un contentieux qui n'a rien à voir avec le contentieux a priori : beaucoup moins sensible politiquement, car ce sont des vieilles lois qui sont en cause, même si elles peuvent être très importantes. Ce contentieux n'a aucun relief politique* »⁷⁸⁸, que Xavier Pottier pour qui la « *charge politique des QPC est beaucoup moins forte que le contentieux a priori* »⁷⁸⁹.

451. Il ajoute toutefois que la question peut être ponctuellement très sensible, si la loi a été votée très récemment, et concerne donc soit le Gouvernement encore en exercice, soit le Gouvernement qui l'a immédiatement précédé, si la disposition est sensible médiatiquement, comme l'illustre la QPC relative à la constitutionnalité de l'article 521-1 du code pénal réprimant les actes de cruauté envers les animaux mais prévoyant une exception pour les courses de taureaux « *lorsqu'une tradition locale ininterrompue peut être invoquée* »⁷⁹⁰, ou si la personnalité qui est à l'origine du recours est une personnalité politique nationale.

Dans ce cas, le chargé de mission s'appuie sur le directeur, adjoint du secrétaire général du Gouvernement, pour faire relire le mémoire en défense. Dans un cas particulièrement sensible politiquement, puisqu'il s'agissait d'une QPC posée par Marine Le Pen, contestant des dispositions organiques de la loi électorale, c'est le secrétaire général du Gouvernement lui-même qui a présenté les observations du Gouvernement⁷⁹¹.

⁷⁸⁸ Entretien du 3 mars 2014.

⁷⁸⁹ Entretien du 6 mars 2014.

⁷⁹⁰ Cons. const., déc. 21 septembre 2012, n° 2012-271 QPC, *Association Comité radicalement anti-corrída Europe et autre*, Rec., p. 483.

⁷⁹¹ Cons. const., déc. du 21 février 2012, n° 2012-233 QPC, *Mme Marine Le Pen*, Rec., p. 130.

En raison de la moindre sensibilité politique des QPC, il est alors plus simple pour le chargé de mission de respecter un principe général commun au contentieux *a priori* et au contentieux *a posteriori*, savoir « *ne pas défendre l'indéfendable* ».

Si le principe est de toujours se positionner en faveur de la loi et de ne jamais abonder dans le sens de la partie contestant la constitutionnalité de la disposition, le Secrétariat général du Gouvernement se contente parfois de s'en remettre à la sagesse du Conseil constitutionnel, quand celui-ci a déjà annulé une disposition législative présentant de fortes similitudes avec la disposition contestée.

Le principe d'une défense systématique ne doit pas être interprété seulement comme l'application d'un principe de loyauté ou de neutralité, car il serait curieux que le Gouvernement, aidé du Secrétariat général du Gouvernement, prît position contre une disposition législative votée, mais bien aussi comme la nécessité de ne pas se lier les mains pour l'avenir : avec une autre majorité politique, si une disposition similaire est défendue, le Secrétariat général du Gouvernement se retrouverait alors en porte-à-faux, son interprétation pouvant être citée à l'appui du recours par exemple. En effet, l'interprétation donnée par le Secrétariat général du Gouvernement étant considérée comme objective, il ne pourrait sans contradiction en changer en fonction de la tendance politique du Gouvernement.

C'est ainsi que Xavier Pottier affirme que « *le principe est aussi de défendre pour ne pas se lier à l'avenir* »⁷⁹².

4. Le rôle en aval du chargé de mission : accompagner avec le chargé de mission sectoriel le texte pris en conséquence d'une annulation intervenue à l'occasion d'une QPC

452. De manière assez logique, le chargé de mission compétent pour traiter des QPC est aussi chargé de la « diffusion du droit » ; il a un rôle d'accompagnement après une annulation ou après que le Conseil constitutionnel a prononcé une réserve d'interprétation.

⁷⁹² Entretien du 6 mars 2014.

En lien avec les chargés de mission « sectoriels » du Secrétariat général du Gouvernement, le chargé de mission pour les questions de constitutionnalité peut attirer leur attention sur la nécessité d'adopter telle ou telle disposition après une annulation. Il assiste, le cas échéant, aux premières réunions interministérielles qui se tiendront sur le sujet pour éclairer les différents participants. Il arrive aussi qu'une mesure réglementaire doive être prise, à la suite d'une annulation.

453. On peut mettre en parallèle cette pratique avec le fait que le Secrétaire général du Conseil constitutionnel assiste dans certains cas à une réunion interministérielle, comme le souligne Olivier Schrameck, qui y voit une des deux exceptions⁷⁹³ au principe établi de ne pas participer à une délibération gouvernementale : « *Il [le Secrétaire général du Conseil constitutionnel] participe même officiellement à des réunions interministérielles dès lors que l'objet de celles-ci est de donner suite à des observations du Conseil constitutionnel* »⁷⁹⁴.

Dans le contentieux électoral, le positionnement comme une partie du secrétaire général du Gouvernement s'explique d'autant plus que le Conseil constitutionnel se considère comme un juge ordinaire dans ce cadre.

B. Dans le contentieux électoral

454. « *En tant que juge électoral, le Conseil constitutionnel entend se conduire comme toute juridiction et respecter les grands principes du droit, en particulier le débat contradictoire* »⁷⁹⁵.

Dans le contentieux électoral, la mise en place d'une procédure contradictoire s'est progressivement imposée. Sans doute, le règlement intérieur prévoyait-il dès 1995 que les parties pouvaient être entendues, mais cette procédure n'avait été mobilisée qu'exceptionnellement. Dominique Schnapper y voit « *l'amorce d'un débat*

⁷⁹³ SCHRAMECK (O.), L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale, *op. cit.*, p. 115 : L'autre exception étant le cas où le secrétaire général du Conseil constitutionnel est « *mandaté directement par le Président ou même le Conseil tout entier pour rencontrer un interlocuteur lorsque cette rencontre facilite la compréhension de la position prise par l'institution* ».

⁷⁹⁴ SCHRAMECK (O.), *op. cit.*, p. 114.

⁷⁹⁵ SCHNAPPER (D.), *op. cit.*, p. 134.

contradictoire oral »⁷⁹⁶ et, de fait, les avocats de chacune des deux parties disposent d'un temps de parole de vingt minutes.

Le contradictoire est donc assuré dans ce contentieux particulier, comme le souligne Guillaume Drago⁷⁹⁷.

455. Le Secrétariat général du Gouvernement n'intervient pas dans le cadre du contentieux électoral attrait au Conseil constitutionnel, mais il arrive qu'une QPC soit soulevée devant le Conseil constitutionnel, en tant que juge ordinaire.

Dans cette situation, si le Conseil constitutionnel estime que la question est sérieuse, il l'examine avant de statuer sur le fond de la contestation électorale, comme l'illustre la décision *Sénat, Loiret* du 12 janvier 2012⁷⁹⁸.

Le chargé de mission du Secrétariat général du Gouvernement présente alors des observations, selon la même procédure que pour une QPC « classique ». Le Conseil constitutionnel tranche préalablement cette question, en jugeant la disposition contestée conforme ou non à la Constitution avant de trancher au fond la question, le tout dans une même décision.

⁷⁹⁶ *Eod. loc.*

⁷⁹⁷ DRAGO (G.), *Contentieux constitutionnel français*, *op. cit.*, pp. 206 et suiv.

⁷⁹⁸ Cons. const., déc. 12 janv. 2012, n° 2011-4538 SEN, *Sénat, Loiret, Rec.*, p. 67.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

456. La fonction de juriconsulte, de légiste, du Secrétariat général du Gouvernement, consistant à veiller à la qualité formelle du droit, d'une part, et, d'autre part, à défendre les textes devant le Conseil constitutionnel, au départ très accessoire, inexistante même sous les régimes antérieurs à la V^{ème} République, a progressivement acquis une importance fondamentale, jusqu'à devenir une mission au moins aussi importante que sa mission historique de coordination.

Cette évolution résulte de deux facteurs : en premier lieu, la complexité croissante du droit et l'exigence parallèle des citoyens, appuyée par le Conseil d'État puis imposée par le Conseil constitutionnel, de disposer d'un droit lisible et compréhensible ; en second lieu, la nécessité d'assurer la défense de la loi dans le cadre du contentieux *a priori* puis du contentieux *a posteriori*.

Ce changement progressif est bien le résultat direct des institutions de la V^{ème} République, de leur pratique par les différents acteurs, et de la place essentielle acquise par le Conseil constitutionnel.

Il illustre le fait que le Secrétariat général du Gouvernement est bien un instrument qui s'adapte parfaitement aux institutions politiques et à leur évolution.

457. Ce rôle essentiel de conseiller juridique du Premier ministre se caractérise aussi par la très grande proximité entre le politique et l'administratif, les deux étant parfois très étroitement imbriqués, comme l'illustre plus particulièrement la fonction de défense de la loi devant le Conseil constitutionnel.

Le secrétaire général du Gouvernement n'est pas extérieur à l'action politique. Comme le précise Jean-Marc Sauvé, « *le projet politique a une direction et le secrétaire général du Gouvernement n'est pas en position de vigie détachée de l'action ; il est sur le bateau* »⁷⁹⁹.

⁷⁹⁹ Entretien du 3 novembre 2014.

Toutefois, Jean-Marc Sauvé précise immédiatement qu'il serait contraire à la déontologie du secrétaire général du Gouvernement d'imposer ses expertises juridiques en s'inscrivant dans le cadre d'un projet politique donné, avant de conclure simplement que le « *le secrétaire général du Gouvernement indique à quelles conditions un projet peut être menée, conformément au droit et à nos engagements internationaux et européens* »⁸⁰⁰.

Cette évolution n'est toutefois pas sans risque pour le Secrétariat général du Gouvernement, dans la mesure où elle impose à ses fonctionnaires, et en tout premier lieu au secrétaire général du Gouvernement, de veiller à ne jamais intervenir dans des questions d'ordre politique alors même qu'il fait l'objet de consultations toujours plus nombreuses.

458. Il peut être observé toutefois que la dynamique de son évolution est toujours la même : loin d'être réformé brutalement, en application de normes écrites et précises, le Secrétariat général du Gouvernement évolue sagement, imperceptiblement même, pour répondre aux besoins du pouvoir politique. Il est donc très probable que cette évolution ne le remettra pas en danger.

⁸⁰⁰ Entretien du 3 novembre 2014.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

459. Sous la V^{ème} République, le rôle du Secrétariat général du Gouvernement a évolué. Cette évolution n'a pas été dans le sens d'un affaiblissement du Secrétariat général du Gouvernement qui aurait pu être de prime abord un effet logique du renforcement des institutions et de leur stabilité accrue ; ce qui ruine l'idée d'un Secrétariat général du Gouvernement simple palliatif à la faiblesse du pouvoir politique.

Au contraire, le Secrétariat général du Gouvernement a vu ses fonctions se développer et son rôle se renforcer très substantiellement, tout en conservant globalement son format initial de 1935.

460. En premier lieu, le Secrétariat général du Gouvernement a vu se développer son rôle d'articulation entre les différents pouvoirs. Sa fonction historique de préparation du Conseil des ministres a été confirmée et, dans les périodes de cohabitation, le secrétaire général du Gouvernement a même été l'intermédiaire privilégié pour faire fonctionner le Conseil des ministres. Les relations institutionnelles entre le Gouvernement et les assemblées parlementaires, faibles sous la III^{ème} République, plus affirmées sous la IV^{ème} République, ont été encore développées, toujours par le biais du Secrétariat général du Gouvernement afin de permettre une plus grande efficacité de l'action gouvernementale. Les relations avec les assemblées portent sur des préoccupations communes : décrets d'application des lois, légistique notamment.

461. En deuxième lieu, le Secrétariat général du Gouvernement a vu sa mission de garant de la continuité de l'État changer de nature : d'une fonction administrative permettant une action plus efficace de l'État, la fonction de continuité a été aussi mise progressivement au service de la démocratie et de l'État de droit, en assurant une détermination des responsabilités et le respect des procédures. Le monopole du secrétaire général du Gouvernement sur le *Journal officiel*, qui a des racines très anciennes, a été définitivement consacré.

462. Enfin, le Secrétariat général du Gouvernement a vu sa fonction historique de conseil juridique du Premier ministre, informelle, se développer progressivement, avec la montée des incertitudes juridiques entourant l'action du Gouvernement. La mise en cause de la loi devant le Conseil constitutionnel *a priori* mais aussi *a posteriori* par le biais de la QPC, les inflexions de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ont rendu nécessaire le renforcement de cette fonction de conseil, qui s'ajoute à la fonction de conseil du Conseil d'État mais sans se confondre avec elle, puisque le Conseil d'État est le conseil du Gouvernement et que le Secrétariat général du Gouvernement est le conseil du seul Premier ministre.

463. Cette évolution récente s'explique aussi par la montée d'une coordination parallèle, se juxtaposant aux procédures de coordination établies de longue date par le Secrétariat général du Gouvernement. L'action du Secrétariat général du Gouvernement est alors parfois court-circuitée et c'est naturellement que la fonction de conseiller juridique du Premier ministre a pris plus d'importance que sa fonction historique de coordination du travail gouvernemental.

Toutefois, cette évolution n'est pas sans susciter une certaine inquiétude : les difficultés juridiques rencontrées par le Gouvernement peuvent trouver leur origine dans une coordination gouvernementale imparfaite. Or, il est plus simple d'intervenir au stade de l'élaboration des textes ou des arbitrages en amont, qu'en aval, lorsque le texte est déféré devant le Conseil constitutionnel ou contesté devant une juridiction.

Surtout, le rôle de conseiller juridique du Premier ministre se surajoute au rôle traditionnel du Conseil d'État en la matière, la distinction entre Premier ministre et Gouvernement pouvant être relativement malaisée à établir quand le rôle de conseil juridique du secrétaire général du Gouvernement devient systématique et n'est plus cantonné à certains domaines précis comme peuvent l'être la procédure parlementaire ou la défense de la loi devant le Conseil constitutionnel.

464. En conclusion, le Secrétariat général du Gouvernement est loin d'avoir été marginalisé sous la V^{ème} République, au contraire. Ce qui montre que l'institution est beaucoup plus qu'un organisme assurant l'intérim d'un pouvoir politique défaillant.

Le Secrétariat général du Gouvernement a acquis d'importantes fonctions en matière de veille sur la qualité du droit ou de défense des textes devant le Conseil constitutionnel. Toutefois, sa fonction historique de coordination, d'autant plus nécessaire que le nombre de textes présentés par le Gouvernement est très important, est progressivement plus ou moins remis en cause, ce qui fait courir un risque réel à la cohérence de l'action gouvernementale.

Conclusion

465. « *La secrétairerie d'État était le rouage essentiel du ministère et cependant, les contemporains l'ont méconnu* »⁸⁰¹.

La Secrétairerie d'État de Napoléon ayant été, comme on l'a vu, un des avatars du Secrétariat général du Gouvernement, cette observation du baron Fain est très actuelle : la discrétion du Secrétariat général du Gouvernement est probablement la caractéristique la plus forte de cette institution⁸⁰².

Mais serviteur d'un régime autoritaire, le baron Fain a une perspective différente de la nôtre. Loin qu'il faille regretter cette discrétion, nous avons montré que celle dont le Secrétariat général du Gouvernement entoure encore son activité est une des conditions de l'efficacité à laquelle il est parvenu aujourd'hui et le gage de son enracinement définitif dans l'appareil politique et administratif de la démocratie française.

Sans prétendre avoir épuisé le sujet, ni même avoir envisagé l'étude exhaustive de cette institution importante, en devenir incessant, nous avons essayé de répondre aux deux questions essentielles que sont sa nature juridique et son avenir.

466. Le Secrétariat général du Gouvernement est, sans doute possible, un organe administratif (I). C'est un rouage essentiel, mais dont l'efficacité dépend du choix du politique de l'utiliser (II). S'il est constaté une évolution de fond des missions du

⁸⁰¹ FAIN (Baron), *Mémoires*, *op. cit.*, p. 166.

Secrétariat général du Gouvernement vers une mission de conseil juridique du politique, sa fonction de coordination reste essentielle (III).

I. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, UN ORGANE ADMINISTRATIF, SANS ÉQUIVOQUE

467. Déterminer la nature juridique du Secrétariat général du Gouvernement est chose difficile car il faut expliquer par des éclairages historiques, sociologiques et surtout juridiques la manière et les moyens par lesquels cette institution est restée strictement neutre, simplement administrative, alors qu'elle intervient dans les processus les plus politisés : coordination du travail gouvernemental, préparation du Conseil des ministres, défense de la loi contestée *a priori* ou *a posteriori*.

La séparation claire entre un organe administratif et un organe politique a été tout simplement niée par Jacques Chevallier, en raison de l'impossibilité qu'il y aurait de distinguer les deux, à ce niveau de l'État⁸⁰³.

Par organe politique, précisons que nous entendons un organe au service d'une majorité gouvernementale donnée.

Le Secrétariat général du Gouvernement n'est pas un organe politique en raison de sa permanence à travers les changements de Gouvernements et de la longévité de ses titulaires et de ses directeurs. Ceux-ci sont nommés sans considération de leurs opinions politiques et leur remplacement est également effectué sans aucun lien avec le changement du Gouvernement, pas même lorsque la majorité politique a changé⁸⁰⁴.

C'est au contraire le Secrétariat général du Gouvernement qui assure les aspects pratiques de la transition entre deux Gouvernements, et même entre deux régimes, ce qui invalide aussi la thèse d'un organe politique : comment le Secrétariat

⁸⁰² André Ségalat, lors du colloque organisé par l'IFSA sur le Secrétariat général du Gouvernement, estime que ces fonctions sont « marquées d'une particulière discrétion », in colloque *Le Secrétariat général du Gouvernement*, IFSA, p. 10.

⁸⁰³ Cf. *supra*, n° 192.

général du Gouvernement pourrait-il être un organe politique alors que son titulaire reste le même d'un Gouvernement à un autre, d'une majorité à une autre, voire d'un régime à un autre ?

468. *A contrario*, on peut observer que le secrétaire général de la présidence de la République, comme le secrétaire général des affaires européennes (SGAE), sont remplacés régulièrement, à l'occasion des changements de Gouvernements ou de Président de la République et même lorsque la majorité politique n'a pas été modifiée. En ce qui concerne le SGAE, cette instabilité est critiquable et n'apparaît pas justifiée, ce qui renforce la proposition de rattacher le SGAE au Secrétariat général du Gouvernement.

Le Secrétariat général du Gouvernement n'est pas un organe politique ; l'institution a toujours lutté pour maintenir son périmètre et ses missions contre toute intrusion du politique ; mais il faut observer que le pouvoir politique lui-même respecte la neutralité du Secrétariat général du Gouvernement et la protège, conscient de son apport en tant qu'organe administratif neutre.

469. Le politique a donc intériorisé le fait que le Secrétariat général du Gouvernement n'est utile que parce qu'il n'est pas politique justement.

Il est donc réducteur de considérer qu'il existe une opposition ou un « conflit » entre le politique et le Secrétariat général du Gouvernement : le second est au service du premier, absolument, et c'est l'aider que de lui apporter une expertise neutre et objective.

470. Sa nature exclusivement administrative étant établie, il est désormais possible de retenir une qualification précise du Secrétariat général du Gouvernement : au-delà d'une qualification organique, qui s'avère impossible, cette structure n'ayant aucun point commun avec une autre administration, si ce n'est avec le Conseil d'État, dans son rôle de conseiller du Gouvernement⁸⁰⁵, la notion d'administration de mission,

⁸⁰⁴ Si l'on excepte le cas exceptionnel de Jacques Fournier, en 1986.

⁸⁰⁵ Lors d'un entretien, Jacques Fournier a ainsi estimé que le Secrétariat général du Gouvernement était en quelque sorte une « annexe » du Conseil d'État. Entretien du 24 novembre 2009.

mais qui serait permanente, définie par Edgard Pisani semble être la mieux à même de cerner cette structure.

Le Secrétariat général du Gouvernement n'est pas une structure politique mais son efficacité dépend étroitement de la place et du rôle que le politique souhaite qu'il joue dans le fonctionnement des institutions.

II. UN « ROUAGE ESSENTIEL », À L'EFFICACITÉ FONCTION DE L'APPRÉCIATION DU POLITIQUE

471. L'existence du Secrétariat général du Gouvernement est donc étroitement conditionnée par l'utilisation que le pouvoir politique décide d'en faire.

Dès lors, le mouvement récent d'une tentative de coordination réalisée au niveau de l'Élysée est préoccupant en ce que, pour la première fois, le secrétaire général du Gouvernement n'est pas systématiquement associé à la prise de décisions, ni à la coordination de l'action gouvernementale.

Cette ébauche d'une coordination alternative, très politique, qui exclut le secrétaire général du Gouvernement date de la présidence de Nicolas Sarkozy. Elle a été continuée par l'actuel Président de la République, François Hollande.

Elle cause des difficultés en ce qu'elle fragilise l'action du Gouvernement, en ne permettant pas une expertise juridique indépendante préalable. En ne s'appuyant pas sur un processus administratif rodé, nécessaire pour éviter toute incohérence dans l'action du Gouvernement, cette évolution expose directement le politique et le fragilise. On peut peut-être y voir une des causes de la fragilisation actuelle des institutions de la V^{ème} République, pourtant parmi les plus solides que la France ait connues depuis 1789.

472. Cette évolution est d'autant plus marquée que la mission de juriconsulte exercée par le Secrétariat général du Gouvernement tend, quant à elle, à prendre une importance inédite.

III. LE CONSTAT D'UNE ÉVOLUTION DE FOND DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT : DE COORDINATEUR DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL À UN RÔLE DE LÉGISTE ET DE JURISCONSULTE

473. Si la fonction de coordination du Secrétariat général du Gouvernement a tendance à perdre de son importance, toutes proportions gardées, les fonctions de légiste et de juriconsulte ont acquis en revanche une importance inédite et semblent amorcer une évolution nouvelle, fondamentale, du Secrétariat général du Gouvernement.

En effet, la complexité des normes applicables rend nécessaire un travail en amont des projets de lois afin d'en assurer aussi bien la qualité d'écriture que la conformité à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'incertitude engendrée par la complication des normes, liée aussi à la place croissante du droit international et du droit européen, rend essentielle cette fonction technique, l'enchevêtrement des textes nécessitant un regard global et objectif.

Le travail de consolidation des textes opéré par le Secrétariat général du Gouvernement sur la base *Légifrance* permet aussi de remplir l'objectif d'accessibilité du droit, alors même qu'un article de loi peut subir plusieurs modifications, parfois pas toujours compatibles, et parfois concomitantes, à l'occasion de l'adoption de lois portant sur des sujets très différents⁸⁰⁶.

⁸⁰⁶ L'article 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales a été ainsi modifié par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles avant d'être modifiée deux mois après par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Ce même article a été également modifié par la proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement, adopté en première lecture par le Sénat le 16 juin 2014 et transmis à l'Assemblée nationale.

474. La fonction de défense des lois devant le Conseil constitutionnel a progressivement pris une importance essentielle, à mesure que la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'étoffe.

Toutefois, la mise en place de cette fonction symbolise parfaitement la capacité d'adaptation dont le Secrétariat général du Gouvernement fait preuve depuis sa création. À moyens pratiquement constants, le Secrétariat général du Gouvernement a progressivement assuré la défense de toutes les lois déferées au Conseil constitutionnel, d'une manière neutre, objective, permettant de nouer une véritable relation de confiance avec lui. L'introduction de la QPC s'est simplement traduite par le recrutement d'un chargé de mission supplémentaire, chargé de superviser l'ensemble de ce contentieux nouveau, en s'appuyant au besoin sur les autres chargés de mission ou sur le directeur du Secrétariat général du Gouvernement.

475. Ces évolutions montrent bien que le Secrétariat général du Gouvernement, loin d'être une institution figée, qui poursuivrait une mission clairement définie, est au contraire un organe administratif souple, au service absolu du politique qui le modèle selon ses besoins et ses exigences, variables.

Au-delà de cette fonction de soutien du politique, le Secrétariat général du Gouvernement s'est aussi indéniablement affirmé comme un soutien discret mais particulièrement important de l'État de droit et de la démocratie.

476. Dès lors, même si le fonctionnement du Secrétariat général du Gouvernement peut sembler perturbé à l'occasion, en étant parfois contourné dans le cadre de l'élaboration de la décision, il semble bien que ces initiatives ne puissent prospérer longtemps, en raison de la supériorité avérée d'un mécanisme neutre de coordination centralisé.

Bibliographie

Archives

Fonds publics

Conseil exécutif provisoire et Convention : Comité de salut public (1789-1792) : AF/II/104

Directoire exécutif (an IV - an VIII) : AF/III/69, AF/III/70, AF/III/147, AF/III/148/A, AF/III/148/B, AF/III/149, AF/III/150/A, AF/III/150/B, AF/III/151/A, AF/III/151/B, AF/III/307, AF/III/308.

Maret de Bassano : 204AP/1 - 205AP/1

Ministère d'État (Second Empire) : F/70/1/A, F/70/1/B, F/70/2 et F/70/3

Secrétariat général du Gouvernement et services du Premier ministre : F/60/978

Fonds privés

Fonds Devillers PhD3 Centre d'histoire contemporaine de Sciences-po

Fonds Pagnerre 67AP/1 à 67AP/13

Ouvrages généraux

ARDANT Philippe, MATHIEU Bertrand, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 23^{ème} éd., 2011, 669 p.

CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Points Essais, Paris, 11^{ème} éd., 2013, 465 p.

CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Domat droit public, 15^{ème} éd., 2001, 1427 p.

CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris : Thémis droit, PUF, 4^{ème} éd., 2007, 628 p.

CHEVALLIER Jean-Jacques, CONAC Gérard, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, 8^{ème} éd., Paris : Dalloz 1991, 1028 p.

DRAGO Guillaume, *Contentieux constitutionnel français*, 3^{ème} éd., 2011, PUF, Thémis droit, 544 p.

DUVERGER Maurice, *Constitutions et documents politiques*, PUF, Thémis Textes et documents, 6^{ème} éd., 1971, 807 p.

GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 28^{ème} éd., 2014, 825 p.

LAFERRIERE Julien, *Manuel de droit constitutionnel*, Ed. Domat Montchrestien, Paris, 1947, 1112 p.

MORABITO Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 8^{ème} éd., 2004, 428 p.

Ouvrages spécialisés, monographies, colloques

Actes du colloque organisé par l'IFSA, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Ed., Economica, 1986, 150 p.

Actes du colloque du 5 décembre 2013, « *évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements* » organisé au Sénat en partenariat avec la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et l'Organisation de coopération et de développement économique, 2014, 161 p.

Actes du colloque du 12 juin 2014 « *L'écriture de la loi* », organisé par la commission des lois du Sénat.

DE BAEQUE Francis, QUERMONNE Jean-Louis, *Administration et politique sous la V^{ème} République*, Presses de la fondation nationale Sciences Politique, 1980, 365 p.

BERTRAND André, *Les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne*, IFSA, 1954, 87 p.

BLUM Léon, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 24^{ème} éd., 1936, 235 p.

BURNHAM James, *L'ère des organisateurs*, Calman Lévy, 1947, 261 p.

CAPITANT René, *Écrits constitutionnels*, Paris : Éditions du CNRS, 1982, 485 p.

CARRE DE MALBERG Nathalie, *Mémoire - Entretiens avec Roger Goetze haut fonctionnaire des Finances, Rivoli - Alger - Rivoli, 1937-1958*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 1997, 450 p.

CHAPSAL Jacques, *La vie politique en France de 1940 à 1958*, Thémis, Sciences politiques, Presses Universitaires de France, 1^{ère} éd., 1984, 518 p.

CHARDON Henri, *L'organisation d'une démocratie - Les deux forces : Le nombre - l'élite*, Paris : Librairie académique Perrin et Cie, 1921, 126 p.

CROZIER Michel, *État modeste, État moderne*, Paris : Coll. Points Essais, Éd, Fayard, 2^{ème} éd., 1991, 310 p.

CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Points Essais, 1971, 382 p.

DENOIX DE SAINT MARC Renaud, Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement, *in Les règles et principes non écrits en droit public*, sous la direction de Pierre Avril et de Michel Verpeaux, LGDJ, Ed. Panthéon-Assas, Droit public, 2000, pp. 221-234, 256 p.

DRAGO Guillaume, FRANCOIS Bastien, MOLFESSIS, Nicolas, Actes du colloque des 20 et 21 septembre 1996 à Rennes, *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, coll. Études juridiques, 1999, 416 p.

DRAGO Roland, (dir.), *La confection de la loi*, rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences morales et politiques, PUF, 2005, 208 p.

DUVERGER Maurice, *Échec au Roi*, Albin Michel, 1978, 249 p.

FOURNIER Jacques, *Le travail gouvernemental*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, Paris, 1987, 288 p.

GAÏTI Brigitte, *De Gaulle prophète de la V^{ème} République*, Les Presses de Sciences-Po, coll. Aca 2, 1998, 372 p.

GARNIER-PAGES, Louis-Antoine, *Histoire de la Révolution de 1848*, 2 tomes, Pagnerre, Libraire-éditeur, 1862, 396 p.

GICQUEL Jean, SFEZ Lucien, *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, Paris : Presses Universitaires de France, 1965, 286 p.

GICQUEL Jean, Un président qui gouverne, *La Constitution de la Ve République, réflexions pour un cinquantenaire*, La Documentation Française, 2008, 240 p.

GUILLEMIN Henri, *Nationalistes et nationaux (1870-1940)*, Éd. Gallimard, coll. NRF, 1974, 476 p.

(DES) HOUX Henri, *Procès-verbaux des séances du conseil publiés d'après les manuscrits originaux de M. A. Dréo, l'un des secrétaires du Gouvernement* Paris : Henri-Charles Lavauzelle, éditeur militaire, Paris 1905. 698 p.

JANOT Raymond, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Colloque Aix en Provence, 1988 ; sur les 30 ans de la Constitution

LONG Marceau, *Les services du Premier ministre*, conférences, Presses universitaires d'Aix-Marseille. Aix-en-Provence, 1981, 279 p.

MAUROIS André, *Dialogues sur le commandement*, Grasset, 1924.

MASSIGLI René, *Sur quelques maladies de l'État*, Plon, coll. Tribune libre, 1958, 76 p.

MASSOT Jean, *L'arbitre et le capitaine, Essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987, 320 p.

MASSOT Jean, *Chef de l'État et chef de gouvernement*, La Documentation française, Paris, 2008, 204 p.

PAXTON Robert O., *La France de Vichy 1940-1944*, Seuil, Points Histoire, 1999, 475 p.

RENOUVIN Pierre, *The forms of War Government in France*, New Haven Connecticut : Yale University Press. 1927, 166 p.

RIALS Stéphane, *Administration et organisation 1910-1930 De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris : Éd. Beauchesne, 1977, 271 p.

RIALS Stéphane. *Le Premier ministre*, Paris : PUF, Que sais-je ? 1981, 1^{ère} éd., 127 p.

RIALS Stéphane, *La présidence de la République*, Paris : PUF, Que sais-je ? 1981, 1^{ère} éd., 126 p.

ROSANVALLON Pierre, *L'État de 1789 à nos jours*, Paris : Éd. du Seuil, Points Histoire, 1990, 369 p.

SCHNAPPER Dominique, *Une sociologue au Conseil constitutionnel*, Éd. Gallimard, NRF Essais, 2010, 452 p.

SIEGFRIED André, *De la III^{ème} à la IV^{ème} République*, Grasset, Paris 1956, 270 p.

SIEGFRIED André, *De la IV^{ème} à la V^{ème} République, au jour le jour*, Grasset, Paris 1958, 321 p.

YVERT Benoît, *Premiers ministres et présidents du Conseil depuis 1815, Histoire et dictionnaire raisonné des chefs du gouvernement en France (1815-2007)*, Paris : Coll. Tempus, Perrin, 2007, 916 p.

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT ET CONSEIL D'ÉTAT, *Guide de légistique*, 2007.

Mémoires historiques

AURIOL Vincent, NORA Pierre, (dir.), *Journal du Septennat, année 1950*, Tallandier, 2004, 802 p.

BELIN Roger, *Lorsqu'une République chasse l'autre 1958 - 1962, Souvenirs d'un témoin*, éd. Michalon, Paris, 1999, 287 p.

BERTAUT Jules, *1848 et la seconde République*, Paris : Librairie Anthème Faillard, 1937 Les grandes études historiques, 450 p.

BONNET Georges, *Vingt ans de vie politique 1918-1938, de Clemenceau à Daladier*, Fayard, 1969, 279 p.

BRABANT (de) Jacques, *Achille Fould et son temps (1800-1867). L'homme clef du second Empire*, Paris, Editions Cairn, 2001, 315 p.

BURIN DES ROZIERS Étienne, *Retour aux sources 1962, l'année décisive*, coll. Espoir, Plon, 1989, 191 p.

DEBBASCH Charles, *L'Élysée dévoilé*, Albin Michel, 1982, 201 p.

DESCHANEL Paul, *Gambetta*, Paris : Hachette, 1920, 294 p.

DOSNE Félicie, *Mémoires de Madame Dosne : l'Egérie de M. Thiers*, Paris : libr. Plon ; les Petits-Fils de Plon et Nourrit, impr. éditeurs, 1928, 2 vol. in-8. t. 1, 316 p. ; t. 2, 351 p.

ERNOUF (Baron), *Maret, duc de Bassano*, 2^{ème} éd, Paris : Librairie académie Didier Émile Perrin Librairie-éditeur 35, quai des Augustins, 1884, 691 p.

FAIN Paul, *Mémoires du baron Fain, premier secrétaire du cabinet de l'Empereur*, Paris, Librairie Plon-Nourrit et compagnie 1908, 390 p.

FAURE Edgar, *Mémoires*, t.1, *Avoir toujours raison, c'est un grand tort*, Plon, 1982, 691 p.

FERNET (Vice-amiral), *Aux côtés du Maréchal Pétain, Souvenirs (1940-1944)*, Paris : Plon 1953. 307 p.

FORGUES Eugène, *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles, publiés selon le vœu de l'auteur*, tome premier, 462 p., tome second 1814-1815, 478 p., tome troisième 1815-1830, 512 p., G. Charpentier et Cie, éd., Paris, 1884.

FOURNIER Jacques, *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, Dalloz, 2008, 549 p.

GUÉRARD Jacques, *Criminel de paix*, Paris, Nouvelles éd. latines, 1953, 158 p.

JOXE Louis, *Victoire sur la nuit. Mémoires 1940-1946*, Flammarion, Vieux Fonds, 1992, 284 p.

MARGERIE (de) Roland, *Journal 1939-1940*, Paris, Grasset, 2010, 408 p.

MOCH Jules, *Une si longue vie*, Paris : Robert Laffont, 1976, 653 p.

MONNET Jean, *Mémoires*, Paris : Fayard, 1976, 826 p.

MORDACQ (Général), *Le Ministère Clemenceau : journal d'un témoin*. Paris : Plon 1930 tome 1, 322 p.

NOËL Léon, *De Gaulle et les débuts de la République 1958-1965*, Plon, 1976, 310 p.

OLLIVIER Émile, *L'Empire libéral, études, récits souvenirs*, tome XII, Garnier frères, Paris, 1908, 641 p.

PISANI Edgard, *Le général Indivis*, Albin Michel, 1974, 251 p.

TARDIEU André, *La Révolution à refaire*, 2 tomes, *Le souverain captif*, 282 p., *La profession parlementaire*, 362 p., Paris : Flammarion, 1936, 1937.

TRICOT Bernard, *Mémoires*, Promeneur, coll. Mémoires, 1994, 502 p.

Rapports

Rapport Picq, L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde, rapport au Premier ministre, Paris, la Documentation française 1995, 218 p.

Rapport Duport - Durieux Rapport sur la coordination du travail interministériel, rapport conjoint Conseil d'État – Inspection générale des finances, juillet 2007, 124 p.

Rapport au Premier ministre sur la fonction publique, Bernard Pêcheur, octobre 2013, 241 p.

Jaune « *liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres* », projet de Loi de finances 2014, 140 p.

ANZIANI Alain, Rapport pour avis, n° 154 (2012-2013), au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 22 novembre 2012, 49 p.

ANZIANI Alain, Rapport pour avis, n° 162 (2013-2014), au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 21 novembre 2013, 29 p.

HERVIAUX Odette, BIZET, Jean, Rapport n° 297 (2013-2014), fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, déposé le 21 janvier 2014.

HOUEL Michel, Rapport n° 556 (2010-2011), fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, déposé le 25 mai 2011.

SAUVADET François, L'insoutenable application de la loi rapport de la mission d'information commune de l'AN présidée par Jérôme Bignon Doc. AN X^{ème} législature, n° 2172, 229 p.

BEN-GERA (M.), Coordination des centres du gouvernement: Fonctions et organisation du bureau du gouvernement - Analyse comparative des pays membres de l'OCDE, des PECO et des pays des Balkans occidentaux, Documents SIGMA, 2004, n° 35, OECD Publishing.

Thèses

publiées

ARNÉ Serge, *Le Président du Conseil des ministres sous la IV^e République*, Paris, L.G.D.J., 1962, 464 p.

DILLOARD Arnaud, *Les Observations du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel*, thèse, Paris, 2012, 652 p.

DORINET Bénédicte, *Le Conseil des ministres en France*, thèse, Paris, 2005, 556 p.

DRAGO Guillaume, *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel*, PUAM, Economica, coll. Droit public positif, 1991, 403 p.

HAYEM Raymond, *Le Conseil des ministres sous Louis-Philippe*, thèse, Paris, Librairie sociale et économique, 1939, 222 p.

ISAAC-GEORGES Jacques, *Essai sur les rapports entre l'administration et le Gouvernement*, thèse, Paris, 1948, 206 p.

LIOUS Pierre, *La présidence du Conseil, son organisation*, thèse, Paris : F. Loviton 1935, 157 p.

MENNESSON René, *L'organisation des services de la Présidence du Conseil en France*, thèse, Paris La Sorbonne, Angers : Impr. Nouvelle, 1928, 167 p.

PARIENTE Alain, *Recherches sur l'action du Premier ministre sous la Cinquième République*, thèse, Bordeaux IV, 2000, 559 p.

VERDEAUX Jacques, *Le Président du Conseil des ministres en France*, thèse, Bordeaux : impr. de Bière, 1940, 158 p.

non publiée

BONINI Francesco, *L'histoire d'une institution coutumière : le secrétaire général du Gouvernement de la République française*. Thèse : Science-politique : IEP Paris : 1987, 409 p.

Articles, conclusions et notes de jurisprudence

ALIBERT, Raphaël, commentaire sous Conseil d'État, 10 mars 1933 et 2 novembre 1934, *Sirey*, 1935.III, pp. 105-107.

ARDANT Philippe, DUHAMEL Olivier, La dyarchie, *Pouvoirs* 1999, n° 91, p. 5-24.

ARRIGHI DE CASANOVA Jacques, Pouvoir normatif du Conseil constitutionnel et stabilité de la norme, *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 24/2008, pp. 109-112.

AUBY Jean-Marie, L'obligation gouvernementale d'assurer l'exécution des lois, *JCP* 1953.I.1080.

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, La IV^e, entre deux Républiques, *Pouvoirs*, 1996, n° 76, pp. 27-43.

BADINTER Robert, Aux origines de la question prioritaire de constitutionnalité, *RFD const.*, 2014, n° 100, p. 779

BARRAL Pierre, Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy, *RF sc. pol.*, 24^{ème} année, n°5, 1974. pp. 911-939.

BONNARD Roger, Les actes constitutionnels de 1940, *RDP* 1942, pp. 46-375.

BONNARD Roger, La présidence du Conseil, *RDP* 1935, pp. 74-89.

BORDIER Dominique, L'application des lois, les parlementaires et le Conseil d'État : le malentendu, *AJDA* 2012, pp. 2202-2208.

BOTTINI Fabien, La promulgation des lois parlementaires, *RFD const.*, n° 76, 2008, pp. 761-782.

CARCASSONNE Guy, Ce que fait Matignon, *Pouvoirs* 1994, n° 68, pp. 31-44.

CHAMUSSY David, Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation - Évolutions récentes de la jurisprudence, *RDP*, n°4-2007, pp. 1-26.

CIAUDO Alexandre, Un acteur spécifique du procès constitutionnel : le secrétaire général du Conseil constitutionnel, *RFD const.*, n° 73, 2008, pp. 27-36.

CONNIL Damien, La défense de la loi déferée au Conseil constitutionnel. Analyse d'un paradoxe, *RFD const.*, n° 96, octobre 2013, pp 813-833.

Courrier juridique des finances et de l'industrie, La légistique, ou l'art de rédiger le droit, numéro spécial, juin 2008.

DELAUNAY Bénédicte, Chronique de l'administration, *RF adm. publ.*, 2011, n° 140, pp. 817-839.

DELION André G., Les conseils et comités interministériels, *AJDA*, 1975, pp. 268-276.

DENIS-LINTON Martine, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État *Soulat* 11 mars 1994, *AJDA*, mai 1994, p. 387-389.

DENOIX DE SAINT MARC Renaud, Le secrétaire général du Gouvernement, *Revue des sciences morales et politiques*, 2000, n° 2, pp. 2-22.

DENOIX DE SAINT MARC Renaud, Le Conseil d'État, acteur déterminant de l'élaboration des lois et règlements, *JCP* 2006, pp. 479-482.

DENOLLE Anne-Sophie, Les études d'impact : une révision manquée ?, *RFD const.*, 87, 2011, p. 499-514.

DORD Olivier, « *Mens sana in corpore insano* » : du gouvernement sous la Ve République, *Pouvoirs* 2001- 4 (n° 99), pp. 45-58.

DORD Olivier, Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement, *RFD const.*, n° 77, 2009, pp. 100-118.

DRAGO Guillaume, Éthique et déontologie du juge constitutionnel français, *Dalloz*, 1999, pp. 263-270.

DRAGO Guillaume, Fonction consultative du Conseil d'État et fonction de Gouvernement : de la consultation à la codécision, *AJDA*, 2003, pp. 948-952.

DRAGO Roland, L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946, *RDP*, 1953, p 157-169.

DUBOIS Paul, L'organisation des services de la présidence du Conseil, *RDP* 1919, pp 75-90.

FABRE Miche-Henri, Un échec constitutionnel : l'investiture du président du Conseil des ministres, *RDP* 1951, pp. 182- 211.

FAIRLIE A. John, British War Cabinets *Michigan law review*, vol 16, n° 7 (May 1918), pp. 471-495, published by the Michigan Law review Association.

FOUCAUD Fabien, Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime, *RDP* 2010, n° 4, pp. 1027-1054.

FUCHS Olivier, La procédure législative d'urgence, *RDP*, 2009, n° 3, pp. 761-785.

GENEVOIS Bruno, Continuité et convergence des jurisprudences constitutionnelle et administrative. *Rev. fr. Droit adm.*, 1990, pp. 143-169.

GICQUEL Jean, Le programme du travail gouvernemental sous la V^{ème} République, *Mélanges Loïc Philip*, 2005, pp. 99-111.

GIRAUD Émile, GANEM André, Plan de réformes d'ordre constitutionnel, *RDP*, 1940, pp. 5-57.

GUILLOIS André, Chronique administrative de France, *RDP*, 1923, n° 1, pp. 82-84.

HAURIOU Maurice, La réforme des institutions politiques, *Les cahiers de la République*, 1956, n°3, pp. 88-97.

JAN Pascal, L'accès au juge constitutionnel : modalités et procédures, rapport rédigé pour le deuxième Congrès de l'A.C.C.P.U.F, 2000, p. 23.

JÈZE Gaston, Force obligatoire des *errata* publiés au *Journal Officiel*, *RDP*, 1934, pp. 450-456.

KING JEROME B., Ministerial Cabinets of the Fourth Republic. *The Western Political Quaterly*, vol. 13, n° 2 (Jun. 1960), pp. 433-444, University of Utah on behalf of the Western Political Science Association.

LAFERRIÈRE Jacques, De l'authenticité du texte des lois publiées au « *Journal officiel* », *RDP* 1949, p. 113-152.

LASVIGNES Serge, Le Secrétariat général du Gouvernement, *Cahiers de la Fonction Publique*, juillet-août 2006, pp. 11-14.

LASVIGNES Serge, Éditorial, *Lettre d'actualité juridique des ministères financiers*, n° 105, 8 septembre 2011.

LONG Marceau, Le Conseil d'État et la fonction consultative : de la consultation à la décision, *Rev. fr. Droit adm.*, 8 (5), sept. oct. 1992, pp. 787-794.

MACRIDIS ROY C., The Cabinet Secretariat in France, *The Journal of Politics*, Vol. 13, n° 4 (Nov. 1951), pp. 589-603, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association.

MASSIEU Virginie, L'audition par le Conseil constitutionnel de parlementaires saisissants, *RFD const.*, 2004, n° 58, pp. 363-367.

MASSOT Jean, Le Président du Conseil. *Pouvoirs* n° 76, 1996, pp. 45-59.

MATHIEU Bertrand, VIDALIES Alain, KAROUTCHI Roger, DELCAMP Alain, Le ministre chargé des relations avec le Parlement, *Constitutions*, 2013, pp. 343-356.

MERLE Marcel, De la troisième à la quatrième République. L'instabilité ministérielle, *RDP*, 1951, pp. 390-413.

NABLI Bélig, L'émergence d'un droit français de l'intégration européenne, *Rev. fr. Droit adm.*, n° 5, 2010, pp. 1021-1033.

OBERDORFF Henri, L'administration des sommets de l'État en France, *in Administrer le sommet de l'exécutif*, *RF adm. publ.*, 1998, n° 83, p. 41-421.

O'MORGAN Kenneth, Llyod George's Premiership : a study in "Prime ministerial government" *The Historical Journal*, vol. 13, n° 1 Mars 1970 pp 130-157 published by Cambridge University Press.

PETITCOLLOT Pascal, La mémoire du travail gouvernemental, *RF adm. publ.*, 2002, n° 102, pp. 285-294.

PHILIP Loïc, Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel, *RF sc. pol.*, 34^e année, n° 4-5, 1984. pp. 988-1001.

PHILIP Loïc, Le développement du contrôle de constitutionnalité et l'accroissement des pouvoirs du juge constitutionnel, *RDP* 1986, pp. 401-418.

PISANI Edgard, Biologie de l'État, *Revue des deux mondes*, juillet 1972, pp. 59-67.

PONTIER Jean-Marie, L'application des lois, un effort toujours recommencé, *JCP Edition Générale* n° 14, 2 Avril 2008, act. 223.

PREUVOT Perrine, L'amélioration de l'application des lois : un enjeu dans la relation Parlement-Gouvernement, *RDP* 1-2012, pp. 39-65.

PINI Joseph, Le Premier ministre ; clef de voute de l'exécutif ?, *RFD const.*, 2008, hors-série, pp. 71-94.

RF adm. publ., juillet-septembre 1997, n° 83, Administrer le sommet de l'exécutif, Institut international d'administration publique.

RF adm. publ., avril-juin 2001, n° 98, La réforme de l'État en Asie orientale, Institut international d'administration publique.

ROBERT Jacques, Conseil d'État et Conseil constitutionnel. Propos et variations, *RDP* 1986, p 1151-1180.

ROGER Lindsay, Making a Democratic Government Effective in Crisis. *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 19, n° 3, America Faces the Future (May, 1941), pp. 66-75, The Academy of Political Science.

SANTOLINI Thierry, Les parties dans le procès constitutionnel en droit comparé, *Cah. Cons. const.*, 2008, n° 24, pp. 122-130.

SAUVÉ Jean-Marc, Le Conseil des ministres, *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, pp. 497-536.

SAVONITTO Florian, L'absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité. Argument pour sa suppression ?, *RFD const.*, n° 93, 2013, pp. 107-123.

SCHMITT Sylvie, La nature objective du contentieux constitutionnel des normes : les exemples français et italiens, *RFD const.*, 72, 2007, pp. 719-747.

SCHOETTL Jean-Éric, Jusqu'où formaliser la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel, *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, pp. 537-543.

SCHOETTL Jean-Éric, Loi habilitant le gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes, *AJDA* 2000, n° 1, p. 31.

SHINODA Tomohito, Japan's Cabinet and its emergence as Core Executive, *Asian Survey*, vol 45, n° 5 (sept oct 2005) pp. 800-821 published by University of California Press.

TURPIN Dominique, La présidence du Conseil des ministres, *RDP*, 1987, pp. 873-898.

VEDEL Georges, Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel, *Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, Dalloz, 1996, pp. 537-556.

VERPEAUX Michel, La procédure contradictoire et le juge constitutionnel, *Rev. fr. Droit adm.*, 2001, pp. 339-352.

VERPEAUX Michel, La codification devant le Conseil constitutionnel, *AJDA*, 2004, n° 34, pp. 1849-1856.

Entretiens

17 novembre 2009, Contrôleur général des Armées Alain VALTAUD, chef de la mission d'organisation des services du Premier ministre

18 novembre 2009, Contrôleur général des Armées André FERRAGNE, chef de la mission d'organisation des services du Premier ministre

23 novembre 2009, Jacques FOURNIER, secrétaire général du Gouvernement du 30 juin 1982 au 26 mars 1986

4 mars 2010 Jean MASSOT, Président honoraire de la Section des finances du Conseil d'État

24 avril 2010, Marceau LONG, secrétaire général du Gouvernement du 15 février 1975 au 30 juin 1982

1^{er} juin 2011, Xavier PATIER, Directeur de de l'information légale et administrative

1^{er} juin 2011 Sébastien JALLET, Chef du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale au secrétariat général du ministère de l'Intérieur

7 juin 2011, Laurent VALLÉE, Directeur des affaires civiles et du sceau, Ministère de la Justice

16 juin 2011, Gilles CLAVREUL, Sous-directeur du corps préfectoral et des administrateurs civils à la direction de la modernisation et de l'action territoriale, relevant du secrétariat général du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales

20 juin 2011, Arnaud SKZRYERBAK, chargé de mission Justice, culture, communication, télécommunications au Secrétariat général du Gouvernement

8 septembre 2014, Éric TAVERNIER, directeur de la Séance du Sénat

29 septembre 2014, Renaud DENOIX DE SAINT MARC, secrétaire général du Gouvernement du 26 mars 1986 au 25 mai 1995, ancien vice-président du Conseil d'État et membre du Conseil constitutionnel

3 novembre 2014, Jean-Marc SAUVÉ, secrétaire général du Gouvernement du 25 mai 1995 au 3 octobre 2006, vice-président du Conseil d'État

Stage du 3 mars au 7 mars 2014 au Département de la qualité du droit

3 mars 2014, Serge LASVIGNES, secrétaire général du Gouvernement

3 mars 2014, Thierry-Xavier GIRARDOT, directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement

6 mars 2014, Xavier POTTIER, chargé de mission pour les questions de constitutionnalité, les affaires contentieuses et la diffusion du droit

6 mars 2014, Catherine DUBAND, en charge de l'application des lois au Département de l'activité normative

Michal BEN-GERA, OCDE (correspondance par mail)

Table des annexes

<i>Annexe 1 : Liste des secrétaires généraux du Gouvernement et des directeurs adjoints sous la IV^{ème} et sous la V^{ème} République.....</i>	<i>383</i>
<i>Annexe 2 : Liste des « permanent secretaries » anglais depuis 1916</i>	<i>385</i>
<i>Annexe 3: biographie de Joseph-Jean Lagarde, secrétaire général du Directoire exécutif.....</i>	<i>386</i>
<i>Annexe 4 : Composition de la Secrétairerie d'État du premier Empire</i>	<i>387</i>
<i>Annexe 5 : Note du baron Vitrolles, relative à la Secrétairerie d'État.....</i>	<i>388</i>
<i>Annexe 6 : Décret du 15 septembre 1917.....</i>	<i>394</i>
<i>Annexe 7 : Décret du 21 novembre 1917.....</i>	<i>395</i>
<i>Annexe 8 : Décret du 6 décembre 1918</i>	<i>397</i>
<i>Annexe 9 : Arrêté du 2 octobre 1925.....</i>	<i>399</i>
<i>Annexe 10 : Article 23 de la loi de finances pour 1935.....</i>	<i>400</i>
<i>Annexe 11 : Décret du 31 janvier 1935.....</i>	<i>401</i>
<i>Annexe 12 : Loi du 22 avril 1941</i>	<i>403</i>
<i>Annexe 13 : Règlement intérieur du secrétariat général de la Présidence du Conseil sous le régime de Vichy</i>	<i>405</i>
<i>Annexe 14 : Règlement intérieur CFLN.....</i>	<i>411</i>
<i>Annexe 15 : Règlement de 1947</i>	<i>414</i>
<i>Annexe 16 : Organisation du Secrétariat général du Gouvernement.....</i>	<i>430</i>

Annexe 1 : Liste des secrétaires généraux du Gouvernement et des directeurs adjoints sous la IV^{ème} et sous la V^{ème} République

secrétaires généraux du Gouvernement	durée	Directeurs	durée
M. André SÉGALAT du 15 septembre 1946 au 23 janvier 1958	12 ans	M. Georges GALICHON: décret du 22 juin 1949	6 ans
		M. Roger BELIN: décret du 30 septembre 1955	3 ans
M. Roger BELIN du 28 janvier 1958 au 14 mars 1964	6 ans	M. Jacques LARCHÉ: décret du 21 février 1958	16 ans
M. Jean DONNEDIEU de VABRES, du 14 mars 1964 au 9 août 1974	10 ans	M. Dieudonné MANDELKERN: décret du 22 août 1974	9 ans
M. Jacques LARCHÉ, secrétaire général par <i>intérim</i> du 9 août 1974 au 15 février 1975	1 an		
M. Marceau LONG, du 15 février 1975 au 30 juin 1982	6 ans	Mme Michèle PUYBASSET: décret du 31 mai 1983	10 ans
M. Jacques FOURNIER, du 30 juin 1982 au 26 mars 1986	4 ans		
M. Renaud DENOIX de SAINT- MARC du 26 mars 1986 au 25 mai 1995	9 ans		
M. Jean-Marc SAUVÉ, du 25 mai 1995 au 3 octobre 2006	11 ans	M. Jean-Éric SCHOETTL: décret du 3 mars 1993	4 ans
		M. Serge LASVIGNES: décret du 26 juin 1997	9 ans
M. Serge LASVIGNES du 3 octobre	9 ans	M. Jacques-Henri STAHL: décret du 12	3 ans

2006 au 2 avril 2015		octobre 2006	
		Mme Célia VÉROT décret du 25 janvier 2013	1 an et 6 mois
		M. François SÉNERS: décret du 17 octobre 2009	2 ans
		M. Jérôme FILIPPINI: décret du 20 janvier 2011	1 an et 10 mois
		M. Thierry-Xavier GIRARDOT: décret du 17 octobre 2009	
M. Marc GUILLAUME, depuis le 2 avril 2015			

Annexe 2 : Liste des « permanent secretaries » anglais depuis 1916

1916 – 1939 : Lord Hankey
1939 - 1945 : Sir Edward Bridges
1947 – 1962 : Sir Norman Brook
1963 – 1973 : Sir Burke Trend
1973 – 1979 : Sir John Hunt
1979 – 1987 : Sir Robert Armstrong
1988 – 1998 : Sir Robin Buttler
1998 – 2002 : Sir Richard Wilson
2002 – 2005 : Lord Andrew Turnbull
2005 – 2011 : Sir Gus O'Donnell
2011 - : Jeremy Heywood

Annexe 3: biographie de Joseph-Jean Lagarde, secrétaire général du Directoire exécutif

LAGARDE (JOSEPH-JEAN, baron), naquit le 11 mai 1755 à Narbonne (Aude). Le 31 octobre 1781, nommé substitut du conseiller-procureur du roi au siège royal des eaux-et-forêts de la maîtrise de Lille, le 4 février 1782, par intérim, conseiller-garde-marteau au même siège, et le 30 janvier 1788 conseiller au siège royal du bailliage de Lille : il était depuis 1776 avocat au parlement de Flandre. Lors des assemblées bailliagères pour l'élection des Etats-Généraux en 1789, il fut nommé député, et, à la formation de l'administration départementale, il fut élu à l'unanimité secrétaire de l'assemblée électorale, et peu de temps après secrétaire-général du département du Nord : puis, l'année suivante, il fut chargé de la chaire de droit français à l'université de Douai. Le 3 juillet 1792, le directoire du Nord prit, sous son inspiration, un arrêté tendant à empêcher le départ des députés armés pour la fédération convoquée à Paris, et, le 4, il fit adopter deux adresses, l'une au roi, l'autre à l'Assemblée nationale, pour protester contre les événements du 20 juin 1792. Dénoncé pour ces faits, le 29 vendémiaire an II, à des représentans en mission, il fut arrêté comme suspect et envoyé dans les prisons d'Arras; mais un mois après, relâché par l'intervention de Merlin (de Douai), il reprit ses fonctions d'avocat et fut nommé par l'administration du Nord défenseur des causes dans lesquelles l'Etat serait partie devant les tribunaux (9 frimaire an II). En vendémiaire an III, envoyé à Bruxelles pour aller organiser la commission centrale de Belgique, il fut nommé agent national près le tribunal de Douai le 6 vendémiaire an IV; enfin, le 15 brumaire de la même année, il fut appelé à Paris comme secrétaire-général du Directoire exécutif. Lagarde se renferma habilement dans ses devoirs administratifs et dut à cette conduite une inamovibilité dont on ne trouve peut-être pas d'autre exemple sous le gouvernement du Directoire : pourtant, le 21 messidor an III, Frison, député belge, l'accusa de dilapidation. Lagarde publia un Mémoire justificatif et le lut au conseil des Cinq-Cents, qui ordonna le renvoi à la commission d'enquête; mais la révolution du 18 brumaire, à laquelle il prit une part active, anéantit le commencement d'enquête. Adjoint à Maret, secrétaire-général des consuls, secrétaire-général lui-même lorsque Maret devint secrétaire d'Etat, Bonaparte le nomma en l'an X préfet de Seine-et-Marne, le décora le 25 prairial an XII de la croix de membre de la Légion-d'Honneur, mais rejeta sa candidature au Sénat. Baron en 1809, suspendu de ses fonctions de préfet le 11 novembre 1810, le duc de Berry lui fit, en 1816, obtenir une pension de retraite. Il est mort à Paris le 9 juillet 1839.

Source : *Fastes de la légion d'honneur, biographie de tous les décorés* par MM. Lievyens, Verdout, Hégar, tome V, Bureau de l'administration, Paris, 1847, p. 530. (Gallica).

Annexe 4 : Composition de la Secrétairerie d'État du premier Empire

Ministre secrétaire d'État : M. Maret, duc de Bassano

- Division d'expédition

○ M. Aubusson, chef de division

○ M. Vergniaud, chef de bureau

○ M. Evrat, chef de bureau

- Division des procès-verbaux

○ M. Lemolt, chef de division

○ M. Jubinal, chef de bureau

○ M. Benoit, chef de bureau

- Division de correspondance

○ M. Agasse, chef de division

○ M. Durand, chef de bureau

- Archives impériales

○ M. le baron Fain, maître des requêtes, secrétaire du cabinet, garde des archives impériales

○ Section du répertoire : M. Husson

○ Section des arts et décrets M. Levallois

○ Section historique : M. Desrenaudes, conseiller titulaire de l'Université

- Cabinet particulier du ministre

○ M. Etienne

○ M. Mounier

○ M. Benoit

D'après les Mémoires du baron Fain

Annexe 5 : Note du baron Vitrolles, relative à la Secrétairerie d'État

NOTES

NOTE A

LA SECRÉTAIRERIE D'ÉTAT

L'importance de la secrétairerie d'État dans le gouvernement de Bonaparte, l'entier oubli où elle est tombée, et la lutte ministérielle dans laquelle elle a succombé sous la Restauration, m'engagent à faire connaître ce grand atelier du despotisme impérial.

A la formation du gouvernement consulaire, Bonaparte appela aux fonctions de secrétaire général du nouveau pouvoir M. Maret, qu'il avait connu lorsque l'un était lieutenant d'artillerie sur le pavé de Paris, et que l'autre rédigeait, pour le *Moniteur*, les séances de la Constituante ; on dit même que, dans leur pauvreté commune, l'officier fut l'obligé du journaliste. Homme d'ordre, de gros travail, d'esprit médiocre, de caractère dévoué jusqu'à la plus complète abnégation, M. Maret ne s'élevait pas au-dessus du matériel des affaires, et convenait essentiellement à celui qui voulait les embrasser toutes et tout seul. Le chef de l'État se serait perdu dans leur nombre, dans leurs détails s'il n'avait eu sous la main un classificateur de ses papiers et de ses idées, qui les lui remit sous les yeux, à propos.

Les fonctions du secrétaire général grandirent avec la fortune de son maître et l'extension des affaires. La secrétairerie devint un département ministériel, et M. Maret secrétaire d'État, le seul qui portât ce titre sans autre désignation. Ce ministère n'avait point de nom parce qu'il n'avait point de limites.

Ses principales attributions étaient de présenter seul à la signature du souverain tous les actes du gouvernement, les lois, les décrets impériaux ; d'en conserver les minutes d'en délivrer les expéditions sous son contre-seing et le sceau de la secrétairerie d'État.

Les ministres se réunissaient en conseil régulièrement une fois la semaine, en présence de l'Empereur. Le ministre secrétaire d'État, qui les convoquait, recevait de chacun d'eux le sommaire des projets qu'ils devaient soumettre à la discussion. Il en dressait un programme qui était remis au chef de l'État, avec un travail explicatif, sur chaque question, l'indication des lois et des précédents qui gouvernaient la matière. L'Empereur arrivait ainsi au conseil, préparé, autant qu'il le voulait, à toutes ses discussions ; c'est là le secret de cette omniscience, si admirée par ses flatteurs.

Tout le travail soumis à la signature impériale, était présenté et discuté dans ces séances, et les ministres y prenaient part en toute liberté. Le ministre secrétaire d'État tenait un procès-verbal étendu de ces délibérations ; et, les ministres, lorsque leurs projets avaient été corrigés, amendés et enfin acceptés, laissaient entre les mains du ministre secrétaire d'État, des pièces à signer, en double copie. C'était lui seul qui les présentait ensuite à la signature, et ce n'était pas une simple formalité. Il devait préparer ce travail, donner au maître toutes les explications demandées, résumer dans un exposé simple et rapide l'objet de ces actes de l'autorité, répondre aux questions de l'esprit le plus inquisiteur. Il en résultait souvent de nouveaux renseignements à demander, des observations, des notes à passer aux divers ministères.

Lorsque tout était épuisé, le souverain signait les projets de lois et décrets, par ampliation. L'une des copies était

adressée au ministre compétent et l'autre restait déposée aux archives de la secrétairerie d'État ; garantie morale que ces pièces d'État ne recevraient aucune altération, aucune atteinte dans les bureaux des divers ministères. On verra par la suite combien ont été graves les conséquences de cette garantie perdue sous la Restauration, par la destruction successive de la secrétairerie d'État.

L'administration des télégraphes était aussi dans les attributions de ce ministère. Il en recevait seul les expéditions, soumettait à l'Empereur, celles qui en valaient la peine et les distribuait ensuite aux ministres qu'elles concernaient ; les ministres lui adressaient celles qu'ils voulaient transmettre.

La rédaction du *Moniteur*, seul journal officiel, était également soumise au ministre secrétaire d'État, et l'on y prenait tant de précautions qu'elle était tous les jours l'objet d'un travail particulier du ministre, travail qu'il ne confiait à personne. Il y faisait souvent insérer ces articles *à effet*, rédigés avec Napoléon lui-même, quand il s'agissait de faire gronder la foudre, d'insulter les têtes couronnées pour les intimider, de préparer l'opinion et le plus souvent de la tromper.

Indépendamment de ces attributions spéciales et officielles, ce ministère était chargé de toutes les affaires d'urgence, de celles qui n'appartenaient positivement à aucun ministère, ou que l'Empereur en détachait pour s'en réserver le secret qu'il aurait souvent eu honte d'avouer à tout autre qu'à son dévoué complice. C'est dans cet atelier que s'élaboraient, ces dictées de premier mouvement, les notes du cabinet, les ordres improvisés, les missions secrètes ; etc. Il fallait les écrire aussi vite que la parole emportée du maître, sténographie bizarre et grimoire diabolique. Un seul employé pouvait les déchiffrer et copiait ensuite impassiblement en caractères ordinaires ces élans de la pensée impériale.

Voici de quelle manière le duc de Bassano s'exprimait lui-même dans des informations confidentielles sur la secrétairerie d'État.

« Accompagné seulement de deux secrétaires, le ministre

« secrétaire d'État, transportait son cabinet partout où
 « Napoléon faisait dresser ses tentes. Il était alors aussi le
 « secrétaire de la grande armée ; rédigeait ses bulletins ;
 « faisait le travail de ses titres et dotations, et correspondait
 « avec tous ses chefs d'administration. Partout où il portait
 « ses pas, il devait être prêt à fournir des renseignements
 « sur les hommes et les choses qui pouvaient mériter l'at-
 « tention ou piquer la curiosité de Napoléon. C'était encore
 « lui qui tenait le registre secret, sur lequel l'Empereur
 « consignait ses notes particulières sur cette foule d'hommes
 « qui pouvaient servir ou nuire à ses desseins. »

« Il est aisé de concevoir qu'en rendant à l'Empereur de
 « tels services, M. Maret devait jouir auprès de lui de toute
 « la portion d'influence que pouvait accorder un génie,
 « aussi essentiellement actif et dominateur ; ajoutons qu'il
 « sut consolider son crédit par l'art de ne pas en abuser,
 « et de ne pas le rendre odieux au grand nombre de ceux
 « qui pouvaient voir avec peine la haute faveur dont il
 « jouissait. M. Maret aurait pu consoler les jalousies dont
 « il était l'objet, par le tableau, simplement exact, de la
 « nature de ses rapports journaliers avec l'Empereur : ce
 « n'était rien d'être chargé d'un travail qui eût été acca-
 « blant pour tout homme moins prodigieusement labo-
 « rieux ; rien, que d'y joindre le fardeau d'une immense
 « responsabilité morale ; il fallait encore avoir bien souvent
 « à supporter des scènes vives, humiliantes même, à dévorer
 « des paroles amères, qui, pour être l'expression d'un mécon-
 « tentement injuste, n'en paraissaient pas moins cruelles.
 « Combien de fois Napoléon n'éprouva-t-il pas tous les
 « tourments de l'ambition trompée ! Ses chagrins rejaillis-
 « saient autour de lui *en affronts* pour ses plus dévoués
 « serviteurs... Cependant ces fâcheuses compensations
 « n'altérèrent jamais pour lui le dévouement du duc de
 « Bassano. »

En d'autres mains, une pareille institution aurait été
 utile, essentielle, si on l'avait restreinte à ses justes limites :
 la centralisation des affaires. Dans la complication que les
 intérêts publics apportent, tous les jours plus grande, au
 gouvernement de l'État, l'œuvre du souverain qui en résume

la direction, est de ramener sans cesse la multiplicité des détails, à l'unité de l'ensemble, comment y parviendra-t-il s'il ne s'aide pas continuellement des moyens artificiels ou pour ainsi dire mécaniques ? La combinaison des plus grandes affaires se compose de petits détails ; ce sont pour ainsi dire les pas de l'homme qui le mènent au but de la carrière. Si l'on perd de vue le point de départ et la fin qu'on veut atteindre, comment s'assurer si l'on est dans la vraie direction ? Les affaires n'ont de raison que dans leurs séries et dans leurs rapports on ne saurait les juger en elles-mêmes distinctes et séparées, et cependant les ministres entraînés par les exigences de leurs services, ne peuvent les présenter que pièce à pièce, suivant les besoins de chaque jour. Il en résulte nécessairement un défaut d'ordre et de proportion qu'une direction supérieure doit sans cesse redresser.

Mais, loin d'apprécier cet ensemble qu'ils ne peuvent se donner à eux-mêmes, les ministres ne sentent que la gêne de ce contrôle. Sous l'empire même, la plus forte volonté du maître était nécessaire pour maintenir le joug de la secrétairerie d'État, Bonaparte, qui voulait bien quelque fois raisonner l'obéissance qu'il exigeait, s'en expliqua plusieurs fois, entre autres à une séance du conseil d'État ; il se fit le défenseur de l'utilité et des attributions de ce ministère ; le compara aux cercles du tonneau qui en tient les douves unies ; il alla même au-devant des objections qu'on n'osait pas lui adresser. « Enfin, dit-il, on prétend que sous « un roi faible, le ministre secrétaire d'État serait un premier ministre ; c'est possible. Mais, à un Roi faible, il « faut un premier ministre, et celui-là vaut autant qu'un « autre. »

Sous la Restauration, la secrétairerie d'État a été successivement dépouillée de ses attributions. Le Roi, qui en avait compris l'importance, la soutint quelque temps contre les attaques concertées des ministres, assez pour en maintenir l'apparence, mais pas assez pour la rendre utile à son service. Ceux-ci reprirent donc le droit de présenter directement leur travail à la signature du Roi, sans qu'il en restât la moindre trace, et souvent sans discussion préalable au

Conseil¹. Les ministres s'entendirent très bien à isoler la secrétairerie d'État de toutes communications, de telle sorte que le Roi, les princes et les ministres d'État qui formaient le Conseil, étaient entièrement inavertis des sujets qu'on devait y traiter, et ne pouvaient en préparer la discussion. Enfin, à sa première arrivée au ministère, en 1815, M. de Richelieu ne s'informa pas seulement de ce que pouvait être pour le service du Roi, et pour lui-même, le centre d'ordre et d'unité. Il le brisa, en demandant au Roi que l'entrée du conseil des ministres fût fermée à celui qui remplissait ces fonctions. Le prétexte fut de ne pas donner séance à un membre du ministère qui, par la nature de son travail, ne partageait pas la responsabilité de leurs actes; mais le véritable motif, suscité à M. de Richelieu par des jalousies personnelles, était de m'éloigner. Le nouveau chef du cabinet embarrassa le Roi par la brusquerie de sa demande et il emporta d'emblée ce que toute l'habileté et les détours de M. de Talleyrand n'auraient jamais obtenu.

Source : FORGUES (E.), *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles*, publiés selon le vœu de l'auteur, tome second 1814-1815, G. Charpentier et Cie, éd., Paris, 1884, 478 p., pp. 443-448.

Annexe 7 : Décret du 21 novembre 1917

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

22 Novembre 1917

Art. 2. — Le présent arrêté sera déposé au bureau du contreseing pour être notifié à qui de droit.

Fait à Paris, le 21 novembre 1917.

L.-I. KLOTZ.

MINISTÈRE DE LA GUERRE

RAPPORT

AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 20 novembre 1917.

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de soumettre à votre signature :

Un décret portant réorganisation du comité de guerre ;

Un décret portant attributions des sous-secrétaires d'Etat de la guerre ;

Un décret portant attributions du sous-secrétaire d'Etat de la guerre attaché à la présidence du conseil.

Les dispositions des deux premiers décrets ne sont que l'adaptation à la situation actuelle de celles que vous avez bien voulu déjà approuver.

Le troisième a en vue d'assurer entre les divers départements ministériels la coordination des mesures que nécessite la conduite de la guerre.

Veuillez agréer, monsieur le Président, l'hommage de mon respectueux dévouement.

Le président du conseil, ministre de la guerre,
GEORGES CLEMENCEAU.

Le Président de la République française,

Sur la proposition du président du conseil, ministre de la guerre,

Décrète :

Art. 1^{er}. — Il est institué, sous la présidence du Président de la République, un comité de guerre, composé :

Du président du conseil, ministre de la guerre ;

Du ministre des affaires étrangères ;

Du ministre de la marine ;

Du ministre de l'armement ;

Du ministre du blocus.

Art. 2. — Les chefs d'état-major général de la guerre et de la marine siègent au comité de guerre, avec voix consultative.

Art. 3. — Le sous-secrétaire d'Etat de la guerre attaché à la présidence du conseil y remplit les fonctions de secrétaire général.

Art. 4. — Le fonctionnement et les attributions du comité de guerre sont fixés par arrêté du président du conseil, ministre de la guerre.

Art. 5. — Le président du conseil, ministre de la guerre, est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 21 novembre 1917.

R. POINCARÉ.

Par le Président de la République :

Le président du conseil, ministre de la guerre,
GEORGES CLEMENCEAU.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du président du conseil, ministre de la guerre ;

Vu les décrets des 16 et 17 novembre 1917, portant nominations des sous-secrétaires d'Etat du ministère de la guerre ;

Vu le décret du 19 novembre 1917, portant rattachement au ministère de l'armement du service des fabrications de l'aviation,

Décrète :

Art. 1^{er}. — Le sous-secrétaire d'Etat chargé des effectifs et des pensions est également chargé de l'administration générale.

Il reçoit la dénomination de sous-secrétaire d'Etat de l'administration.

Il a, dans ses attributions, et par délégation du ministre, toutes les questions d'ordre administratif ressortissant à l'état-major de l'armée, aux directions et services de l'administration centrale, à l'exception de celles concernant le service du ravitaillement, le service de santé, les services de l'aéronautique, les services de contrôle, du contentieux, de la justice militaire, le service intérieur, le service économique, le service des régions occupées.

Il a le contrôle de l'application des mesures concernant l'entretien et l'utilisation des effectifs mobilisés.

Les inspections générales des effectifs sont placées sous ses ordres.

Art. 2. — Le sous-secrétaire d'Etat chargé de l'aéronautique militaire, dirige ce service, au nom et par délégation du ministre de la guerre. Il assure, de concert avec le ministre de l'armement, le service des fabrications de l'aviation.

Il a la haute direction de ces services. Il établit la liaison avec les services aéronautiques de la marine et des armées alliées.

Les chefs des services de l'aéronautique auprès des généraux commandant en chef, sur les divers théâtres d'opérations et auprès des chefs des missions françaises détachés aux armées alliées, relèvent de son autorité au point de vue technique.

Art. 3. — Le sous-secrétaire d'Etat chargé du service de santé dirige ce service au nom et par délégation du ministre.

Art. 4. — Le sous-secrétaire d'Etat chargé de la justice militaire dirige ce service et celui du contentieux au nom et par délégation du ministre.

Il a la délégation de la signature pour toutes les affaires d'ordre contentieux.

L'inspection générale des prisonniers de guerre relève de son autorité.

Art. 5. — Les sous-secrétaires d'Etat administrent les crédits relatifs à leurs services ; ils ont, dans les limites de leurs attributions, la délégation de la signature du ministre.

Dans les mêmes conditions, ils correspondent directement avec les généraux commandant les régions. Ils assurent, par délégation du ministre, la haute direction technique de leurs services aux armées ; toutefois, un arrêté déterminera les conditions dans lesquelles ils correspondront avec les généraux commandant en chef. Les propositions de toute nature concernant les personnels des services qu'ils dirigent sont centralisées par leurs soins et arrêtées par eux avant d'être présentées à la décision du ministre.

Art. 6. — En dehors des attributions qui lui sont dévolues par le décret du 21 novembre 1917, le sous-secrétaire d'Etat de la guerre, attaché à la présidence du conseil, exerce au nom du ministre, et sous son autorité, le contrôle général de l'administration de tous les services du département de la guerre.

Il coordonne l'action du contrôle de l'administration de l'armée et celle des inspections administratives ou techniques de ces services.

La direction du contrôle relève de son autorité.

Art. 7. — Les décrets des 17 avril 1917, 19 septembre 1917 et 30 septembre 1917 portant attribution des divers sous-secrétaires d'Etat sont abrogés.

Art. 8. — Le président du conseil, ministre de la guerre, est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 21 novembre 1917.

R. POINCARÉ.

Par le Président de la République :

Le président du conseil, ministre de la guerre,
GEORGES CLEMENCEAU.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du président du conseil, ministre de la guerre,

Vu le décret du 16 novembre 1917 nommant un sous-secrétaire d'Etat de la guerre,

Décrète :

Art. 1^{er}. — M. Jeanneney, sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre, est attaché à la présidence du conseil au titre d'assurance sur toutes questions dont la solution exige un accord interministériel ou interallié, la coordination des mesures qu'exige la conduite de la guerre.

Art. 2. — Il centralise toutes les affaires d'ordre administratif relatives à la satisfaction des besoins des armées, qui doivent être soumises au ministre.

Art. 3. — Il assiste au conseil des ministres avec voix consultative.

Art. 4. — Le président du conseil, ministre de la guerre, délègue la signature au sous-secrétaire d'Etat attaché à la présidence du conseil, dans les limites qui seront déterminées par arrêté.

Art. 5. — Le président du conseil, ministre de la guerre, est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 21 novembre 1917.

R. POINCARÉ.

Par le Président de la République :
Le président du conseil, ministre de la guerre,
GEORGES CLEMENCEAU.

Annexe 8 : Décret du 6 décembre 1918

RAPPORT

AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 6 décembre 1918.

Monsieur le Président,

La démobilisation des armées et le retour des prisonniers de guerre posent des problèmes d'ordre militaire, économique et social qui sont de la compétence des divers départements ministériels et qui, cependant, ne peuvent être résolus indépendamment les uns des autres.

La coordination nécessaire des mesures à prévoir m'a conduit à penser que l'institution d'un organe spécial était indispensable, dont la place était auprès du ministre de la guerre, président du conseil, les décisions à prendre étant essentiellement du ressort de celui-ci.

Le sous-secrétariat d'Etat que je vous propose d'instituer aurait pour mission d'assurer cette coordination.

Si vous partagez cette manière de voir, je vous serais reconnaissant de revêtir de votre signature le projet de décret ci-joint.

Le président du conseil, ministre de la guerre,

GEORGES CLEMENCEAU.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du président du conseil, ministre de la guerre,

Vu le décret du 6 décembre 1918, nommant un sous-secrétaire d'Etat à la guerre chargé de la démobilisation,

Décète:

Art. 1^{er}. — Le sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre, chargé de la démobilisa-

tion, a qualité pour provoquer et coordonner toutes les mesures propres à assurer, dans toutes les branches de l'activité militaire et civile, le passage progressif de l'état de guerre à l'état de paix et en suivre l'exécution.

Il prend, dans la limite des délégations qui lui sont consenties par les ministres intéressés, toutes décisions ayant trait à la démobilisation. Il est référé, pour le surplus, au ministre de la guerre, président du conseil.

Art. 2. — Le sous-secrétariat centralise le travail des départements ministériels intéressés, tant au point de vue des dispositions intérieures que des mesures interalliées. Il reçoit communication de tous rapports et toutes études ayant trait aux problèmes qui sont dans ses attributions; il a qualité pour provoquer toute étude complémentaire qui lui paraîtra nécessaire.

Il seconde le ministre de la guerre, président du conseil, devant les Chambres dans la présentation et la discussion des projets à soumettre au Parlement.

Il assure la direction des services constitués pour la préparation des travaux.

Art. 3. — Sont rattachés à ce sous-secrétariat le service du rapatriement des prisonniers de guerre français, ainsi que l'étude et la réalisation des mesures d'organisation intérieure qui s'y rattachent.

Art. 4. — Le président du conseil, ministre de la guerre, est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 6 décembre 1918.

R. POINCARÉ.

Par le Président de la République :

Le président du conseil, ministre de la guerre,
GEORGES CLEMENCEAU.

Annexe 9 : Arrêté du 2 octobre 1925

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

PUBLIÉS EN ANNEXES

Sénat. — Annexes: feuille 59 (pour l'édition complète). (Voir le sommaire des annexes au Journal officiel de chaque mardi.)

PARTIE OFFICIELLE

Notification de l'élection du président de la république de Cuba.

Le Président de la République a reçu la lettre par laquelle S. Exc. M. Gerardo Machado y Morales lui notifie son élection à la présidence de la république de Cuba.

PRÉSIDENT DU CONSEIL

Organisation administrative du sous-secrétariat d'Etat à la présidence du conseil.

RAPPORT

AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 20 septembre 1925.

Monsieur le Président,

L'unité de vue et la coordination des efforts toujours indispensables à la bonne marche des affaires publiques s'imposent plus que jamais dans les circonstances actuelles.

Le conseil des ministres, qui doit prendre les décisions définitives en tout ce qui concerne l'action gouvernementale ne peut, d'ailleurs, statuer en connaissance de cause sur les affaires qui lui sont soumises que si elles ont été l'objet d'un examen préalable et méthodique et si un accord a été auparavant préparé entre les divers services techniques compétents.

Il faut enfin, pour la bonne règle, que les décisions prises soient consultées rappelés aux ministres intéressés. Dans les grands pays voisins, des organismes très fortement constitués sont chargés de ces importantes fonctions.

Le présent décret a pour objet de donner au président du conseil la possibilité de choisir dans les différents ministères et d'accord avec les ministres dont ils relèvent, un petit nombre de fonctionnaires à qui pourra être confiée la mission, d'une part, d'établir la liaison entre les départements ministériels et, d'autre part, de préparer et suivre les questions portées à l'ordre du jour du conseil des ministres.

Ces dispositions permettront de compléter l'œuvre d'organisation de l'action gouvernementale commencée par la loi du 25 avril 1923 et par le décret du 2 mai suivant, qui ont chargé le sous-secrétaire d'Etat à la présidence du conseil d'assurer la liaison et la coordination entre les divers départements ministériels, ainsi que de suivre les affaires qui, par leur caractère ou leur objet, intéressent l'action gouvernementale.

De la sorte, se trouvera créé auprès du président du conseil l'instrument de tra-

vail permanent et stable dont la nécessité est aujourd'hui unanimement reconnue sans qu'il soit besoin de créer aucun emploi et d'instituer de nouveaux services administratifs dont la rigidité conviendrait d'ailleurs mal à la fonction qu'ils auraient à remplir.

Si vous approuvez cette manière de voir, j'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien revêtir de votre signature le projet de décret ci-joint.

Le président du conseil,
ministre de la guerre,
PAUL PAINLEVÉ.

Le Président de la République française,
Sur le rapport du président du conseil,
ministre de la guerre,
Le conseil des ministres entendu,

Décrète :

Art. 1^{er}. — Le président du conseil peut, par des arrêtés contresignés par les ministres dont ils relèvent, charger des fonctionnaires civils ou militaires d'établir la liaison entre les départements ministériels et de préparer et suivre les questions portées à l'ordre du jour du conseil des ministres.

Art. 2. — Un arrêté du président du conseil déterminera les attributions de ces fonctionnaires dont le nombre ne pourra être supérieur au nombre des ministères et sous-secrétariats d'Etat institués conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 20 juin 1920.

Art. 3. — Le président du conseil, ministre de la guerre, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française et inséré au Bulletin des lois.

Fait à Paris, le 20 septembre 1925.

GASTON DOUMERGUE.

Par le Président de la République :

Le président du conseil,
ministre de la guerre,
PAUL PAINLEVÉ.

Le président du conseil, ministre de la guerre,

Vu le décret du 20 septembre 1925,

Arrête :

Art. 1^{er}. — Les fonctionnaires chargés par le président du conseil des fonctions prévues à l'article 1^{er} du décret du 20 septembre 1925 seront répartis en quatre sections.

La 1^{re} section sera chargée de préparer et de suivre les questions portées à l'ordre du jour du conseil des ministres, ainsi que de réunir les documents concernant les débats parlementaires et la politique générale.

La 2^e section sera chargée de l'étude des questions économiques et sociales et de la liaison avec les ministères de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, des finances, des pensions, du travail, de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales, et des travaux publics, ainsi qu'avec le secrétariat général du conseil national économique.

La 3^e section sera chargée de l'étude des questions administratives et de la liaison avec les ministères des affaires étrangères, de la guerre, de l'instruction publique et des beaux-arts, de l'intérieur, de la justice et de la marine, ainsi qu'avec le conseil d'Etat et le secrétariat permanent du conseil supérieur de la défense nationale.

La 4^e section sera chargée du service d'in-

formation, du service du courrier et du service intérieur.

Art. 2. — Dans chacune des sections un arrêté désignera les fonctionnaires chargés d'en diriger le travail.

Art. 3. — Le présent arrêté sera enregistré et notifié à qui de droit.

Fait à Paris, le 2 octobre 1925.

PAUL PAINLEVÉ.

Rattachement des services généraux de police d'Alsace et Lorraine.

Le Président de la République française,
Vu le décret du 21 mars 1919 relatif à l'administration de l'Alsace et de la Lorraine;

Vu la loi du 17 octobre 1919 sur le régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine;

Vu la loi du 24 juillet 1925 portant réorganisation du régime administratif des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle;

Sur le rapport du président du conseil, ministre de la guerre, du ministre de l'intérieur et du ministre des finances,

Décrète :

Art. 1^{er}. — La direction des services généraux de police du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est rattachée au ministère de l'intérieur.

Art. 2. — Le présent décret sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux prescriptions de l'article 4 de la loi du 17 octobre 1919.

Art. 3. — Le président du conseil, ministre de la guerre, le ministre de l'intérieur et le ministre des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française et inséré au Bulletin des lois.

Fait à Rambouillet, le 30 septembre 1925.

GASTON DOUMERGUE.

Par le Président de la République :

Le président du conseil,
ministre de la guerre,
PAUL PAINLEVÉ.

Le président du conseil, ministre de la guerre, ministre des finances par intérim,
PAUL PAINLEVÉ.

Le ministre de l'intérieur,
SCHRAMCK.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Officiers publics et officiers ministériels.

Aux termes d'un décret en date du 2 octobre 1925,

Sont nommés :

Notaires à la résidence de :

Saint-Bonnet-le-Château (Loire), M. Bé-ranger, en remplacement de M. Bruel.

Saint-Amans (Lozère), M. Blanquet, en remplacement de M. Blanquet.

Annexe 10 : Article 23 de la loi de finances pour 1935

TITRE III

Dispositions spéciales.

Art. 23. — 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 ;

Les services de la statistique générale de la France.

Annexe 11 : Décret du 31 janvier 1935

PARTIE OFFICIELLE

PRÉSIDENTE DU CONSEIL

Organisation des services administratifs de la présidence du conseil.

Le Président de la République française,
Sur le rapport du président du conseil et du ministre des finances,

Vu les lois de finances des 29 décembre 1882 et notamment l'article 16 portant que « l'organisation centrale de chaque ministère sera régiee par un décret rendu en la forme de règlement d'administration publique et inséré au *Journal officiel* et qu'aucune modification ne pourra être apportée que dans la même forme et avec la même publicité », 13 avril 1900 (art. 35), 25 février 1901 (art. 55), 30 mars 1902 (art. 79) et 22 avril 1905 (art. 43);
Vu la loi du 18 octobre 1919 (art. 9);
Vu l'article 23 de la loi de finances du 24 décembre 1934 ainsi conçu :

« 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;
- « Les services de la statistique générale de la France »;

Le conseil d'Etat entendu,

Décète :

TITRE I^{er}

Art. 1^{er}. — Les services administratifs de la présidence du conseil sont assurés :

1^o Par des chargés de mission dont le nombre ne pourra pas dépasser quinze unités.

L'un des chargés de mission peut recevoir le titre et exercer les fonctions de secrétaire général des services administratifs de la présidence du conseil;

2^o Par un personnel titulaire, composé de :

- Un chef de bureau.
- Un sous-chef de bureau.
- Deux rédacteurs.
- Un commis d'ordre et de comptabilité, faisant fonction de chef du service intérieur.
- Un commis d'ordre et de comptabilité.
- Quatre huissiers du président dont un argenter.

Art. 2. — Indépendamment du personnel prévu à l'article précédent, il peut être employé dans les services administratifs de la présidence du conseil, suivant les besoins du service et dans la limite des crédits affectés à cette dépense, des agents auxiliaires temporaires.

Le mode de rémunération de ces auxiliaires est fixé par décret contresigné par le ministre des finances.

TITRE II

RECRUTEMENT ET AVANCEMENT

Art. 3. — Les chargés de mission sont choisis :

Soit parmi les fonctionnaires de l'Etat, notamment ceux appartenant aux grands corps de l'Etat, à la magistrature, à l'armée et à la marine, aux corps techniques, ou ceux appartenant aux administrations centrales des ministères ayant au moins le grade de rédacteur;

Soit parmi des personnes étrangères à l'administration, en raison de leur compétence particulière.

Dans le premier cas, ils continuent à compter dans les cadres de leur administration d'origine et à y percevoir leur traitement et, éventuellement, leurs indemnités. Ils peuvent, en outre, recevoir sur les crédits de la présidence du conseil une indemnité de mission dans les limites qui seront fixées par un décret contresigné par le ministre des finances.

Le même décret fixera le mode de rémunération des chargés de mission étrangers à l'administration.

Art. 4. — Les chargés de mission et les fonctionnaires des services administratifs de la présidence du conseil sont nommés par arrêté du président du conseil.

Art. 5. — Les chef et sous-chef de bureau, les rédacteurs et les commis d'ordre sont recrutés directement parmi les personnels appartenant aux cadres des administrations de l'Etat. Ils sont nommés dans les services de la présidence du conseil au grade et à la classe correspondant à ceux dont ils étaient titulaires dans leur administration d'origine.

Ils conservent le bénéfice de leur ancienneté.

Toutefois, le chef et le sous-chef de bureau peuvent être recrutés parmi les fonctionnaires des services administratifs de la présidence du conseil appartenant à la catégorie immédiatement inférieure et réunissant les conditions prévues à l'article 10 ci-après.

Art. 6. — Les huissiers du président sont choisis parmi les huissiers ou gardiens de bureau des administrations publiques.

La nomination est faite à la classe comportant le traitement égal, ou à défaut le traitement immédiatement supérieur à ce lui dont ils bénéficiaient précédemment. Dans le premier cas seulement, ils conservent le bénéfice de l'ancienneté qu'ils avaient acquise dans leur classe.

Ils peuvent être choisis également parmi les agents auxiliaires de la présidence du conseil comptant au moins trois ans de services.

Ils ne sont, dans ce dernier cas, nommés huissiers qu'après un stage d'un an.

Art. 7. — L'avancement a lieu exclusivement au choix.

Dans chaque grade, l'avancement a lieu d'une classe à la classe immédiatement supérieure. Nul ne peut être promu à la classe supérieure s'il n'a accompli au moins deux années de service dans la classe qu'il occupe.

Art. 8. — Toute nomination à un grade supérieur se fait à la dernière classe de ce grade.

Le sous-chef de bureau ne peut être promu chef de bureau que s'il réunit au moins douze années de services administratifs valables pour la retraite, dont deux ans au moins dans la deuxième classe du grade de sous-chef.

Les rédacteurs ne peuvent être promus à l'emploi de sous-chef de bureau que s'ils comptent au moins six ans de services dans un emploi de rédacteur.

Art. 9. — Les fonctionnaires appartenant au cadre du personnel titulaire des services administratifs de la présidence du conseil peuvent être mis en service détaché dans les conditions fixées par l'article 33 de la loi du 30 décembre 1913 et par l'article 15 de la loi du 14 avril 1924.

Ces fonctionnaires peuvent être mis en disponibilité sur leur demande. Ils ne reçoivent en cette position aucun traitement et perdent leurs droits à l'avancement pendant le temps de la disponibilité. Ils peuvent être réintégrés dans leur emploi et dans leur classe, avec l'ancienneté qu'ils avaient lors de leur mise en disponibilité. La mise en disponibilité est accordée par périodes renouvelables pour une durée maxima de cinq années. Si, à l'expiration de ce délai, le fonctionnaire n'a pas demandé sa réintégration, il est d'office rayé des cadres.

Il peut, à toute époque, être mis fin à la disponibilité par le président du conseil, soit en rappelant les intéressés à l'activité, soit en les rayant définitivement des cadres, après les avoir mis en demeure de présenter leurs observations.

TITRE III

DISCIPLINE

Art. 10. — Les mesures disciplinaires applicables aux fonctionnaires appartenant au cadre du personnel titulaire des services administratifs de la présidence du conseil sont les suivantes :

- 1° La réprimande ;
- 2° Le blâme, avec inscription au dossier ;
- 3° La rétrogradation de classe ou de grade ;
- 4° La révocation.

Les deux premières mesures sont prononcées par le président du conseil sur le rapport du secrétaire général ou, à défaut, du directeur du cabinet.

La rétrogradation et la révocation sont prononcées par le président du conseil, après avis du conseil de discipline.

En cas de manquement grave, tout fonctionnaire peut être suspendu de ses fonctions par le président du conseil. Dans ce cas, il doit être traduit dans le délai d'un mois devant le conseil de discipline, qui donne son avis sur la sanction définitive.

Art. 11. — Le conseil de discipline est composé du secrétaire général, du directeur du cabinet et de l'un des fonctionnaires chargés de mission désigné à cet effet par le président du conseil. Le conseil est présidé par le secrétaire général et, à son défaut, par le directeur du cabinet. Dans ce cas, un second fonctionnaire chargé de mission est désigné pour compléter ledit conseil.

Art. 12. — Les fonctionnaires déferés devant le conseil de discipline reçoivent communication de leur dossier et peuvent

fournir toutes explications qu'ils auront à présenter pour leur défense. Ils désignent les personnes qu'ils demandent à faire entendre sur les faits qui leur sont imputés.

Le conseil entend les personnes appelées, soit d'office, soit sur la demande de l'intéressé, ainsi que l'intéressé lui-même.

Le conseil délibère et vote au scrutin secret. En cas de partage, l'avis le plus favorable à l'intéressé est adopté.

Si l'intéressé ne se présente pas aux diverses convocations et ne fait valoir aucune excuse légitime, il est passé outre.

TITRE IV

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 13. — En vue d'assurer le recrutement immédiat du personnel titulaire des services administratifs, le président du conseil pourra nommer directement aux postes de chef ou sous-chef de bureau des candidats ne remplissant pas les conditions prévues au présent décret, mais ayant déjà occupé des fonctions valables pour la retraite pendant dix ans au moins et âgés de trente-cinq ans au moins, s'il s'agit du poste de chef de bureau, ou ayant occupé des fonctions valables pour la retraite pendant cinq ans au moins et âgés de trente ans au moins s'il s'agit du poste de sous-chef de bureau. Dans ce cas, l'arrêté de nomination déterminera en même temps la classe à laquelle sera nommé le chef ou le sous-chef de bureau dont il s'agit.

Le président du conseil pourra également nommer directement aux fonctions de rédacteur, des rédacteurs stagiaires appartenant à d'autres administrations centrales et exerçant ces fonctions à la présidence du conseil au moment de la publication du présent décret. Dans ce cas, la nomination sera faite à la dernière classe du grade.

Il pourra également recruter les huissiers parmi des candidats n'appartenant pas à l'administration et choisis à raison de leurs aptitudes et de leurs références. Dans ce cas, les intéressés ne seront titularisés qu'après un stage d'un an. La nomination sera faite à la dernière classe de l'emploi.

Art. 14. — Le président du conseil et le ministre des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel*.

Fait à Paris, le 31 janvier 1935.

ALBERT LEBRUN.

Par le Président de la République :

Le président du conseil,

P.-E. FLANDIN.

Le ministre des finances,

GERMAIN-MARTIN.

Emprunts (Alsace et Lorraine).

Par décret en date du 26 janvier 1935, pris sur le rapport du président du conseil, est annulé le décret du 23 octobre 1934 en tant qu'il a pour objet d'autoriser la ville de Mulhouse (Haut-Rhin) à contracter, auprès de la caisse d'épargne de Strasbourg,

un
taux
annu
La
teris
cier
de
hour
du
dité

P
pris
la c
aut
d'ég
fran
en
dest
min
ordi

P
pris
la c
tori
d'ég
fran
en
tinc
tior

P
a é
1
nis
à l
juil
de
au
qu
pôt
cor
2
de
du
ob,
au

C
I
S
tiq

/
COI
Fr

/
fat
1
2

Ag
l'a
1
de
toi
pa
tic
ob
se
tic
ra

Annexe 12 : Loi du 22 avril 1941

	JOURNAL OFFICIEL DE L'ÉTAT FRANÇAIS 22 Avril 1941
<p>décembre 1937, le décret du 3 mai 1938, les décrets-lois des 31 mai et 17 juin 1938 et le décret-loi du 29 juillet 1939, ainsi que par l'article 4 de la présente loi, sont étendues aux opérations portant sur le seigle et les produits de la mouture du seigle ».</p> <p>Art. 4. — Le troisième alinéa de l'article 29 du décret de codification du 21 avril 1936, modifié par les dispositions subséquentes, est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>« Elle est assise sur les quantités totales de farines, de semoules et de produits régulièrement incorporés à la farine, destinées à la consommation humaine livrées au cours de l'année, par un même exploitant de l'ensemble de ses établissements ».</p> <p>Le quatrième alinéa du même article est supprimé.</p>	<p>d'abord l'expérience et de n'instituer d'organes administratifs régionaux que dans les domaines où le besoin s'en fait particulièrement sentir: ceux de la police et des affaires économiques.</p> <p>Un certain nombre de préfets, choisis en fonction de la ville de leur résidence, seront désignés sous le titre de préfets régionaux pour la police et les affaires économiques. Ils grouperont sous leur autorité, pour ces attributions, les départements ayant des affinités de par leur situation géographique, leur production, leur population.</p> <p>Pour cette tâche nouvelle, les préfets régionaux seront assistés de deux collaborateurs spéciaux, l'intendant de police et l'intendant des affaires économiques. Les chefs des services départementaux deviendront eux-mêmes, au siège des préfets régionaux, des chefs de services régionaux: il en sera ainsi du directeur du ravitaillement, du chef du service des prix, du directeur des services agricoles et de l'inspecteur du travail.</p>
<p>Art. 5. — Le présent décret sera publié au Journal officiel et exécuté comme loi de l'Etat.</p> <p>Fait à Vichy, le 15 avril 1941.</p> <p style="text-align: center;">PH. PÉTAIN.</p> <p>Par le Maréchal de France, chef de l'Etat français:</p> <p><i>Le ministre secrétaire d'Etat à l'Agriculture,</i> PIERRE CAZIOT.</p> <p><i>Le secrétaire d'Etat au ravitaillement,</i> JEAN ACHARD.</p> <p><i>Le ministre secrétaire d'Etat à l'économie nationale et aux finances,</i> YVES BOUTILLIER.</p> <p><i>Le garde des sceaux,</i> <i>ministre secrétaire d'Etat à la justice,</i> JOSEPH BARTHÉLEMY.</p>	<p>Il s'agit là d'une réforme qu'imposent à la fois des circonstances exceptionnelles et des besoins permanents. Elle répond à des nécessités pressantes. Elle traduit en même temps une idée fondamentale maintes fois exprimée par le chef de l'Etat, qui ne recevra sa pleine application qu'une fois le pays doté de ses institutions définitives. C'est assez dire que la réforme se présente sous le double aspect du provisoire, en ce qui concerne la délimitation des régions, et de la durée, en ce qui touche les principes de l'organisation administrative du pays.</p> <p>Nous, Maréchal de France, chef de l'Etat français,</p> <p>Le conseil des ministres entendu,</p> <p>Décrétons :</p>
<p>N° 1768. — LOI du 19 avril 1941 instituant des préfets régionaux.</p>	<p>Art. 1^{er}. — Des pouvoirs spéciaux de police et des pouvoirs spéciaux en matière économique sont confiés à des préfets régionaux dont le nombre, la résidence et la compétence territoriale sont fixés par décret.</p>
<p style="text-align: center;">EXPOSÉ DES MOTIFS</p> <p>L'organisation administrative de la France, fondée sur la division du pays en départements, a résisté depuis un siècle et demi à de nombreuses transformations politiques, donnant ainsi un témoignage de sa vitalité. Cette organisation séculaire ne saurait donc entièrement disparaître. Elle n'est cependant plus exactement adaptée aux tâches nouvelles qu'imposent les circonstances.</p> <p>Le nombre et la complication des problèmes administratifs actuels font que le Gouvernement éprouve des difficultés croissantes à diriger l'action de collaborateurs à la fois trop nombreux et trop éloignés de lui. Un pouvoir fort n'est pas nécessairement celui qui règle lui-même les problèmes dans toute leur minutie.</p> <p>Une certaine décentralisation peut donc se concevoir, qui n'affectera en rien les prérogatives essentielles du Gouvernement, mais le mettra au contraire à même de les exercer dans leur plénitude.</p> <p>Ce résultat pourra être atteint par l'institution d'un échelon régional, intermédiaire entre le Gouvernement et les départements, et qui constituera un centre coordonnateur à la fois pour l'information du Gouvernement, le règlement sur place de certaines affaires et l'exécution des directives gouvernementales.</p> <p>Le respect qui s'impose pour l'actuel édifice administratif commande de limiter</p>	<p>Art. 2. — Sont transférées aux préfets régionaux toutes les attributions réglementaires des préfets relatives à la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires et denrées ainsi qu'à la fixation de leurs prix.</p> <p>Les préfets régionaux peuvent déléguer tout ou partie des pouvoirs ainsi définis aux préfets de leur région.</p> <p>Art. 3. — Dans l'exercice de ses pouvoirs, le préfet régional est assisté d'un intendant de police nommé par arrêté du secrétaire d'Etat à l'intérieur, et d'un intendant des affaires économiques nommé par arrêté du secrétaire d'Etat à l'intérieur et du secrétaire d'Etat à l'économie nationale et aux finances.</p> <p>Un décret fixe le statut et les attributions des intendants des affaires économiques. Leur recrutement se fait exclusivement sur titres.</p> <p>Art. 4. — Des directeurs et chefs de service départementaux dépendant des secrétaires d'Etat à l'agriculture, au travail et au ravitaillement, les chefs de service du contrôle des prix, résidant auprès du préfet régional, exercent les fonctions de directeurs régionaux sous l'autorité directe du préfet régional.</p>

Des décrets contresignés par les secrétaires d'Etat intéressés détermineront la compétence respective des directeurs régionaux et des directeurs et chefs de service départementaux.

Art. 5. — Des décrets peuvent adapter les régions précédemment définies pour des raisons d'ordre économique aux régions provisoires établies conformément à la présente loi.

Art. 6. — Il est ouvert au budget du secrétariat d'Etat à l'intérieur, au titre du deuxième trimestre 1941, un crédit de 300.000 fr. applicable au chapitre 8 bis (nouveau) : « Traitements, indemnités et frais de service des intendants des affaires économiques ».

Art. 7. — Le présent acte, qui sera publié au *Journal officiel*, sera exécuté comme loi de l'Etat.

Fait à Vichy, le 19 avril 1941.

PH. PÉTAÏN.

Par le Maréchal de France, chef de l'Etat français :

L'amiral de la flotte, vice-président du conseil, ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur,

A¹ DARLAN.

Le ministre secrétaire d'Etat à l'économie nationale et aux finances,

YVES BOUTHILLIER.

Le ministre secrétaire d'Etat

à l'agriculture,

PIERRE CAZIOT.

DÉCRETS, ARRÊTÉS & CIRCULAIRES

PRÉSIDENTE DU CONSEIL

N° 1769. — **Décret du 19 avril 1941 attribuant à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs.**

Nous, Maréchal de France, chef de l'Etat français,

Vu la loi du 19 avril 1941 instituant des préfets régionaux ;

Sur le rapport du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur,

Décrétons :

Art. 1^{er}. — Sont attribués aux préfets du Rhône, des Bouches-du-Rhône, de l'Hérault, du Puy-de-Dôme, de la Haute-Vienne, de la Haute-Garonne, les pouvoirs des préfets régionaux définis par la loi du 19 avril 1941.

Les régions placées sous l'autorité des préfets régionaux désignés au paragraphe 1^{er} du présent article prennent respectivement le nom de région de Lyon, de Marseille, de Montpellier, de Clermont-Ferrand, de Limoges, de Toulouse.

Art. 2. — Pour l'exercice de ces pouvoirs le territoire est divisé de la façon suivante :

Région de Lyon. — Rhône, Loire, Haute-Loire, Ain, Savoie, Haute-Savoie, Isère, Saône-et-Loire (partie non occupée), Jura (partie non occupée).

Région de Marseille. — Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Ardeche, Drôme, Var, Alpes-Maritimes, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Corse.

Région de Montpellier. — Hérault, Gard, Lozère, Aveyron, Tarn, Aude, Pyrénées-Orientales.

Région de Clermont-Ferrand. — Puy-de-Dôme, Cantal, Allier (partie non occupée), Cher (partie non occupée).

Région de Limoges. — Haute-Vienne, Corrèze, Creuse, Dordogne (partie non occupée), Indre (partie non occupée), Vienne (partie non occupée), Charente (partie non occupée), Indre-et-Loire (partie non occupée).

Région de Toulouse. — Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne, Lot, Lot-et-Garonne, Ariège, Gers, Hautes-Pyrénées, Basses-Pyrénées (partie non occupée), Landes (partie non occupée), Gironde (partie non occupée).

Art. 3. — Le vice-président du conseil, ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de l'Etat français.

Fait à Vichy, le 19 avril 1941.

PH. PÉTAÏN.

Par le Maréchal de France, chef de l'Etat français :

L'amiral de la flotte, vice-président du conseil, ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur,

A¹ DARLAN.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Jury.

Le garde des sceaux, ministre secrétaire d'Etat à la justice,

Vu le décret du 13 février 1908, modifié par les décrets des 10 avril 1912, 8 juillet 1924, 5 mars 1927, 29 juin 1935 et 10 février 1941 ;

Vu l'arrêté du 12 février 1941,

Arrête :

Article unique. — Sont nommés, pour la première session de 1941, membres du jury de l'examen professionnel institué par le décret du 13 février 1908 :

M. Brechot, conseiller à la cour de cassation.

M. Dallant, directeur du personnel et de la comptabilité au ministère de la justice.

M. Rigaud, conseiller à la cour d'appel de Paris.

M. Bonnassieux, avocat général à la cour d'appel de Paris.

M. Albert, substitut du procureur de la République près le tribunal de première instance de la Seine.

M. Bronchot remplira les fonctions de président du jury.

Fait à Vichy, le 19 avril 1941.

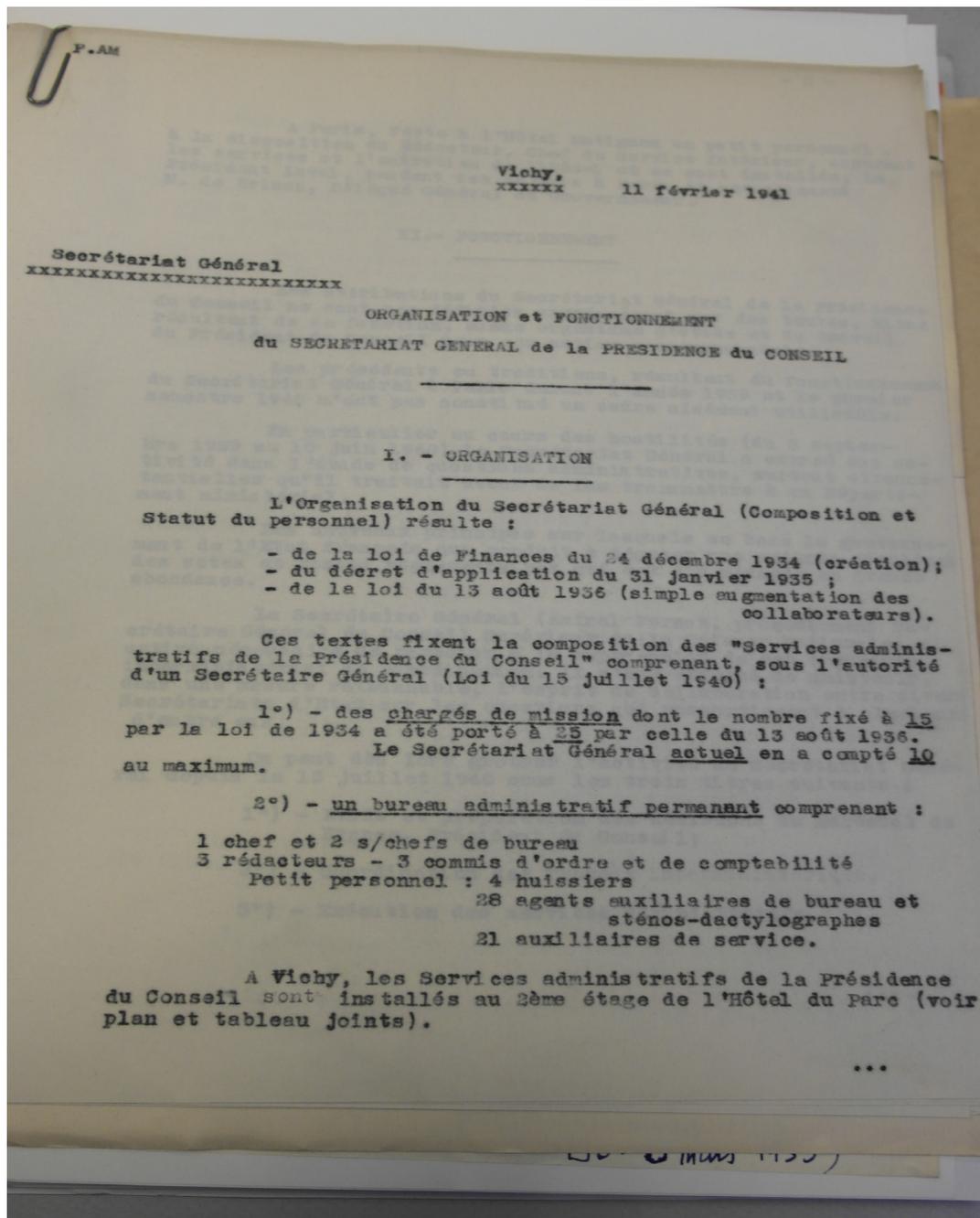
JOSEPH BARTHELEMY.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Recettes des salles de cinéma.

Le ministre secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, chargé de l'information, et le ministre secrétaire d'Etat aux finances,

Annexe 13 : Règlement intérieur du secrétariat général de la Présidence du Conseil sous le régime de Vichy



A Paris, reste à l'Hôtel Matignon un petit personnel à la disposition du Rédacteur, Chef du Service Intérieur, assurant les services et l'entretien de l'Hôtel où se sont installés, le Président Laval, pendant ses séjours à Paris et actuellement M. de Brinon, Délégué Général du Gouvernement.

II.- FONCTIONNEMENT

Les attributions du Secrétariat Général de la Présidence du Conseil ne sont pas définies expressément par des textes. Elles résultent de sa fonction, comme organisme d'étude et de travail, du Président du Conseil pour son action gouvernementale.

Les précédents ou traditions, résultant du fonctionnement du Secrétariat Général à Paris durant l'année 1939 et le premier semestre 1940 n'ont pas constitué un cadre aisément utilisable.

En particulier au cours des hostilités (du 3 septembre 1939 au 10 juin 1940) le Secrétariat Général a exercé son activité dans l'étude de questions administratives, surtout circonstancielles qu'il traitait avant de les transmettre à un Département ministériel.

Les nouveaux principes sur lesquels se base le gouvernement de l'Etat français ont conduit à dégager une méthode résultant des actes et textes réglementaires qui ont été rédigés en grande abondance.

Le Secrétaire Général (Amiral Fernet, précédemment Secrétaire Général du Conseil Supérieur de la Défense Nationale) a estimé nécessaire de remédier à la suppression de cet organisme interministériel de coordination. Il s'est efforcé de maintenir, dans une mesure raisonnable, l'esprit de collaboration entre divers Secrétariats d'Etat sur les questions qui ressortissent à plusieurs d'entre eux.

On peut dès lors grouper l'activité du Secrétariat Général depuis le 15 juillet 1940 sous les trois titres suivants :

- 1°) - Etude et préparation des décisions du Maréchal de France, Président du Conseil;
- 2°) - Coordination des Travaux interministériels,
- 3°) - Exécution des services administratifs.

....

1°) - Etude et préparation des décisions

Comme suite aux entretiens quotidiens entre le Secrétaire Général et le Maréchal, et en raison de la présence du Secrétaire Général aux différents Conseils, le Secrétariat Général a été chargé de traduire les décisions du maréchal ou celles prises en Conseil des Ministres, intéressant l'ensemble des Secrétariats d'Etat.

Ces décisions se sont appliquées notamment à la normalisation du travail des ministères.

Il a procédé à l'examen journalier des lois et décrets soumis à la signature du Chef de l'Etat. Cet examen permet de rectifier, d'accord avec les Départements ministériels, les erreurs ou omissions dont les textes sont souvent entachés.

Le Secrétariat Général porte son attention tout particulièrement sur les contreseings; les omissions qu'il constate sont réparées sur son initiative. Enfin, sans prendre parti sur l'opportunité des mesures proposées, il signale, le cas échéant, aux départements ministériels et au Chef de l'Etat, les dispositions qui apparaissent en contradiction avec les principes généraux du droit ou avec des textes antérieurs non abrogés.

La préparation des décisions s'est exercée sur des questions de politique générale telles que :

- Mesures d'urgence à appliquer dès l'Armistice :
 - (Licenciement des ouvriers
 - (Travaux départementaux d'in-
 - (téré collectif -
 - (Mesures facilitant la moisson)
- Instructions de mission du Délégué Général du Gouvernement dans les Territoires occupés.
- Instruction de mission du Délégué Général du Gouvernement en Afrique française.
- Instructions à M. l'Ambassadeur Scapini, pour la Section diplomatique du Service des Prisonniers de Guerre.

Les principales études menées pour le Chef de l'Etat ont été appliquées à :

- la réorganisation administrative de l'Etat,
- l'organisation professionnelle, le corporatisme, la charte du travail, la politique sociale,
- le chômage et les grands travaux,

....

- les reconstructions, l'urbanisme;
- l'application de la loi du 16 août 1940 : Comités d'organisation et Offices de répartition.
- la main-d'oeuvre étrangère,
- la campagne d'hiver du Secours National,
- la consultation du Conseil d'Etat pour l'élaboration des lois et décrets,
- la réorganisation des services de la Famille,
- etc...

Le Secrétariat Général a été amené, d'autre part, à consacrer une importante partie de son activité à l'étude des suggestions de tous ordres fournies par des organismes ou des personnalités qualifiées, afin d'en apprécier l'intérêt et de déterminer la suite à leur réserver.

En raison de son aptitude à porter un jugement d'ensemble sur la plupart des problèmes de gouvernement et en raison de la documentation abondante et variée qui lui est fournie, il est en mesure d'étudier les questions, compte tenu de leur répercussion dans les différents domaines.

Le Secrétariat Général de la Présidence du Conseil se trouve ainsi en position d'éclairer soit le Chef de l'Etat, soit le Vice-Président du Conseil sur certaines conséquences des mesures législatives ou réglementaires envisagées.

2°)- Coordination des travaux interministériels

Sur ce plan, l'activité du Secrétariat Général s'est exercée :

- a) soit dans le domaine des questions communes à tous les Ministères et nécessitant des solutions uniformes,
 - b) soit dans les rapports des Délégués Généraux du Gouvernement en Afrique et dans les Territoires occupés avec les divers Départements ministériels.
- a.) - Parmi les questions interministérielles traitées, on peut citer :
- les Associations professionnelles de fonctionnaires (préparation d'un règlement d'administration publique)
 - l'application de la loi sur le statut des juifs aux fonctionnaires ;
 - l'application des lois restreignant l'accès des fils d'étrangers aux fonctions publiques ;

....

- la préparation du statut des fonctionnaires ;
- l'exploitation des rapports des "Missi dominici" ;
- la notification aux différents secrétariats d'Etat des décisions prises soit par le Comité Directeur, soit par le Comité Economique ..etc...

b.) - Le Secrétariat Général reçoit toute la correspondance émanant du Délégué Général du Gouvernement en Afrique française et inversement celle des Départements ministériels qui est destinée à cette haute autorité.

Il suit les études des Départements ministériels en vue de l'examen des questions soulevées par le Délégué Général et participe aux travaux des Commissions interministérielles dans le cadre de sa mission.

De même il est l'intermédiaire normal entre le Délégué du Gouvernement à Paris et les Départements ministériels pour les questions intéressant simultanément plusieurs de ces Départements.

Enfin, pour ce qui concerne la coordination des travaux des éléments rattachés organiquement au Ministère de la Guerre (D.S.A. - Direction des Prisonniers de Guerre - Ambassadeur Scapini), le Secrétariat Général de la Présidence du Conseil étudie les communications faites par ces organismes à la suite des conversations franco-allemandes et les traduit ou les fait traduire sous forme de textes d'une portée générale.

Inversement, il reçoit les observations et suggestions des différents Départements et les soumet à un examen d'ensemble avant d'en saisir les organismes intéressés.

Tous ces travaux exigent une liaison presque quotidienne des chargés de mission du Secrétariat Général avec les Départements ministériels auprès desquels ils sont accrédités. Il convient de noter que ces relations personnelles et fréquentes permettent d'assurer une confrontation utile des points de vue et d'établir une collaboration confiante dont les résultats se révèlent plus fructueux que des échanges de notes.

3°) - Exécution des Services

Bien que le Secrétariat Général de la Présidence du Conseil ne constitue pas un organisme d'exécution, il a été chargé néanmoins de l'examen des nombreuses requêtes présentées par les fonctionnaires fils d'étrangers.

Par son bureau administratif, il assure :

- a) la gestion des crédits ouverts au budget des

....

- 4 -

dépenses administratives de la Présidence du Conseil
(budget, liquidation, ordonnancement et comptabilité)
intéressant à la fois la Présidence et la Vice-Présidence
du Conseil ; l'ordonnancement des crédits attribués au Se-
cours National et à la Délégation française en Afrique.
b) l'administration du personnel de la Présidence du Con-
seil qui compte 64 fonctionnaires ou agents.

X

X X

En résumé, le Secrétariat Général de la Présidence du
Conseil constitue un organisme coordonnateur et un instrument de
travail à la disposition immédiate du Chef de l'Etat et du Vice-
Président du Conseil.

Les méthodes de travail appliquées depuis six mois ont
permis de créer entre les éléments qui le constituent un esprit
d'équipe favorable à la mise en valeur de la doctrine gouverne-
mentale.

Secrétaire Général de la Présidence du Conseil

PERNET

Annexe 14 : Règlement intérieur CFLN

EXPOSE des MOTIFS

Le Comité Français de la Libération Nationale a parcouru une première étape de son existence : de nouvelles tâches s'imposent à lui.

Dans le domaine militaire il a dû jusqu'ici assurer l'armement des troupes et la fusion de ces troupes en une seule armée.

Il a dû d'autre part rassembler les territoires de l'Empire qui avaient été séparés pendant de longues années, rétablir entre ces Territoires une unité et adapter à cette situation nouvelle les administrations et les services gouvernementaux.

Aujourd'hui, le développement des opérations militaires hors de l'Afrique du Nord, la participation que prennent les troupes françaises aux opérations en cours, l'approche du moment où des forces importantes seront engagées en Europe, les questions multiples que soulève la libération de la France, exigent un effort de concentration gouvernementale. Une simplification des travaux législatifs du Comité s'impose également.

Son travail doit être allégé de telle sorte qu'il puisse se consacrer plus largement à l'action gouvernementale qui est de coordonner les efforts de tous comme aussi de prévoir l'ensemble des mesures qu'il est nécessaire de préparer en vue de la Libération de la Patrie.

La tâche du commandement est de conduire les armées françaises à la Victoire. Il doit donc être dégagé de tous les soucis d'ordre administratif qui peuvent le gêner dans l'accomplissement de sa mission. Il doit avoir la liberté de mouvement, les possibilités de déplacement qui seules assurent à l'action personnelle du Commandant en Chef toute l'efficacité dont elle est capable.

Un Commissaire à la Défense Nationale, responsable devant le Comité des services qu'il dirige, doit assumer la gestion quotidienne de l'Administration de l'Armée.

Tels sont les motifs qui ont inspiré les trois projets de décrets ci-joints sur l'organisation et le fonctionnement du Comité Français de la Libération Nationale, sur l'organisation des forces armées et sur le règlement intérieur des travaux du Comité./.

D E C R E T

portant règlement intérieur des travaux du Comité Français de la Libération Nationale

TITRE I - PREPARATION DES ORDONNANCES ET DECRETS.-

Article 1er: Les projets d'ordonnances et de décrets du Comité Français de la Libération Nationale sont préparés dans les conditions fixées dans les articles ci-après:

Article 2: Tout Commissaire qui prend l'initiative d'un projet d'ordonnance en communique l'exposé des motifs et le texte au Président chargé de la direction de l'action gouvernementale, à ceux des autres Commissaires dont le contreseing est demandé et au Comité Juridique,

Article 3: Lorsque l'accord est réalisé sur le texte entre les différents Commissaires intéressés et lorsque l'avis du Comité Juridique a été obtenu, ce texte est envoyé au Président, qui, s'il est lui-même d'accord, le fait communiquer à tous les Membres du Comité.

Les projets d'ordonnance est porté à l'ordre du jour de la première séance du Comité Français de la Libération Nationale qui suit l'expiration d'un délai de huit jours; calculé à compter de cette communication.

Si le Président estime qu'il y a urgence, le projet est immédiatement inscrit à l'ordre du jour du Comité.

Article 4: Les projets de décrets qui doivent être délibérés en Comité Français de la Libération Nationale sont préparés dans les conditions prévues à l'article précédent.

Article 5: Les projets de décrets simples qui ne doivent être signés que par un seul Commissaire sont préparés et soumis par lui à la signature par l'intermédiaire du Secrétariat du Comité Français de la Libération Nationale.

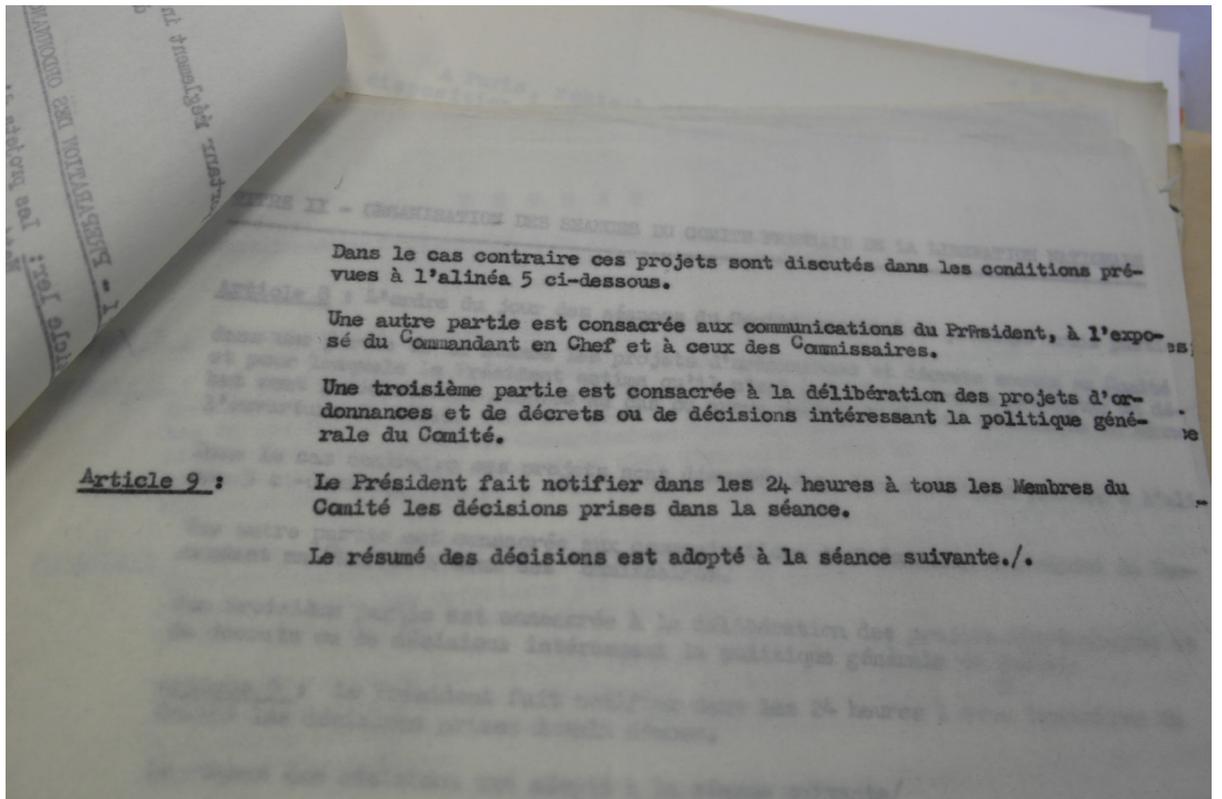
Article 6: Les projets de décrets qui intéressent plusieurs Commissariats sont établis d'accord entre les Commissaires intéressés et soumis ensuite à la signature comme il est dit ci-dessus par le Commissaire qui a pris l'initiative du texte.

Article 7: Le Président chargé de la direction de l'action gouvernementale suit la préparation des projets d'ordonnances et de décrets. Il provoque les conférences et constitue les commissions nécessaires à la coordination des travaux entre plusieurs Commissaires.

TITRE II.- ORGANISATION DES SEANCES DU COMITE FRANCAIS DE LA LIBERATION NATIONALE.-

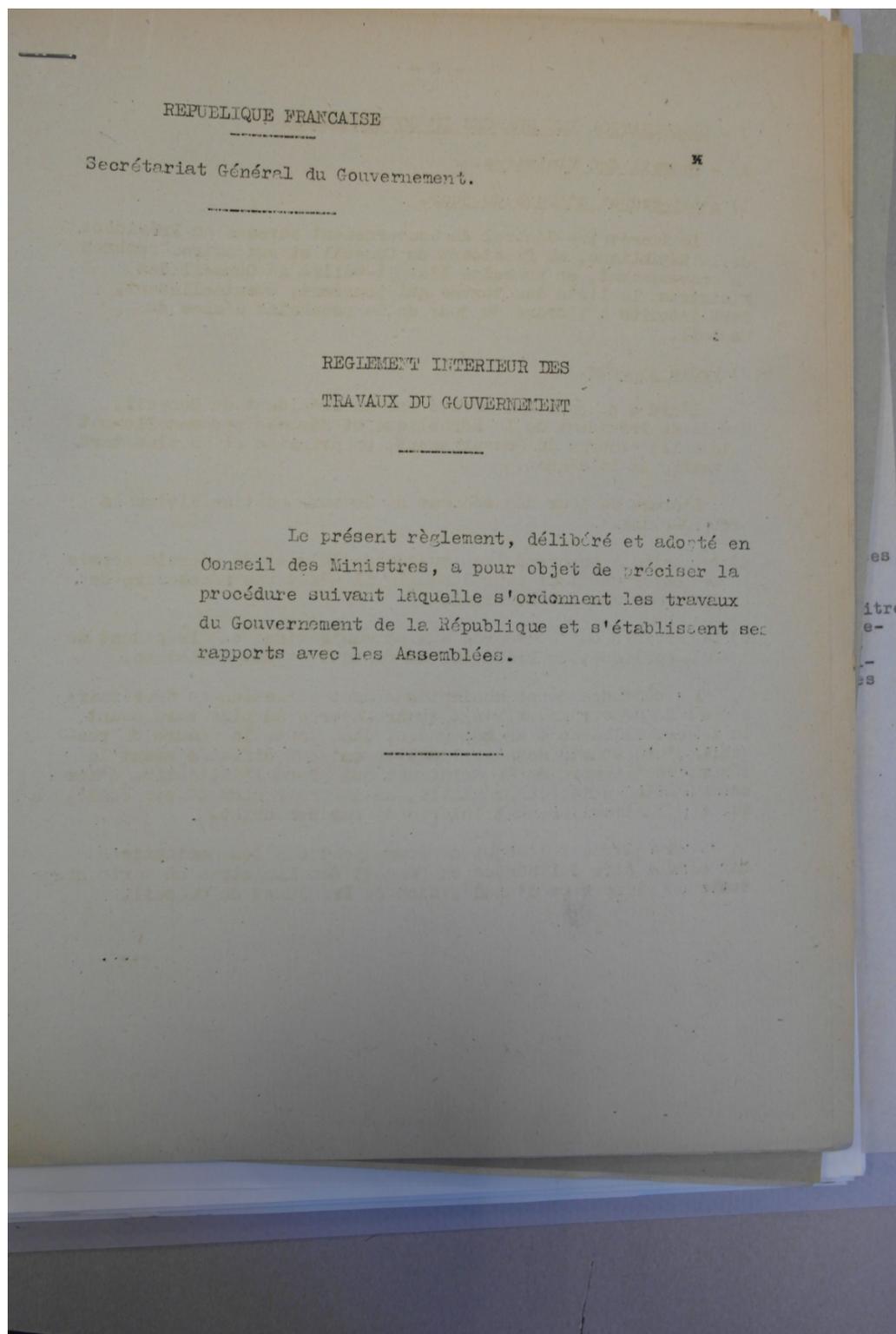
Article 8: L'ordre du jour des séances du Comité comprend en principe trois parties: dans une partie de la séance les projets d'ordonnances et décrets soumis au Comité et pour lesquels le Président estime qu'il n'est pas nécessaire de provoquer un débat sont immédiatement adoptés au cas où aucun membre du Comité ne demande en séance l'ouverture de débat.

...



Fonds Ph. Devillers, Archives d'histoire contemporaine, Centre d'histoire de Sciences-po.

Annexe 15 : Règlement de 1947



I - ORGANISATION DES SEANCES 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 lois et de décrets 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 ont particulièrement intérêt 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.

...

o) la partie C est o
lois et de décret
Gouvernement ou f
3) Réunion du Conseil

- o) la partie C est consacrée à la délibération des projets de lois et de décrets 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.

Un relevé des projets de lois 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 interministérielles.

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 d'ordre général pris pour l'application des décisions du Gouvernement.

II.- PREPARATION ET PROMULGATION DES LOIS.-

A/- Préparation des projets de lois.

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 Economique, 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 de ces Assemblées les projets de lois de leur compétence. Enfin, en vertu des ordonnances du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat, les projets de lois sont soumis à l'avis préalable de cette Assemblée.

.../...

Il résulte
cable en matière

stériles.
textes
dans défil-
eur

Il résulte de ces dispositions que la procédure applicable en matière de projet de loi obéit aux règles suivantes :

a) Lorsqu'un membre du Gouvernement désire que soit prise l'initiative d'un projet de loi, il en informe les Ministres qui seront éventuellement appelés à contresigner la loi et se met d'accord avec eux sur la rédaction de l'exposé des motifs et du projet.

b) Une fois cet accord obtenu, l'exposé des motifs et le projet de loi sans formule de promulgation, ni d'exécution, mais contenant la liste des Ministres contresignataires, sont transmis au Secrétariat Général du Gouvernement (Service Législatif). Le dossier doit comprendre copie de la correspondance échangée à ce sujet entre les différents départements ministériels, donner toutes références utiles aux textes antérieurs et indiquer le nom du fonctionnaire chargé plus spécialement de suivre le projet.

c) Le Secrétaire Général du Gouvernement communique le projet au Président du Conseil et recueille son accord de principe. Il adresse ensuite le texte au Conseil d'Etat pour avis préalable. En cas d'urgence constatée par le Président du Conseil le projet est transmis à la Commission permanente du Conseil d'Etat, et, en même temps, diffusé au Président de la République, au Président du Conseil et aux autres membres du Gouvernement. (1).

Dans les deux cas, le Conseil d'Etat envoie ses avis au Secrétariat Général du Gouvernement qui en assure la diffusion dans les mêmes conditions que ci-dessus.

(1) Il appartient aux représentants des Ministres intéressés de se mettre en rapport avec le Conseil d'Etat (Secrétariat Général, en cas de procédure normale - Secrétariat de la Commission permanente, en cas de procédure d'urgence) pour être informés des jours et heures auxquels les projets seront examinés par la Haute Assemblée.

Le Ministre compétent communique dans les moindres délais au Secrétaire Général du Gouvernement ses observations sur l'avis du Conseil d'Etat, et, le cas échéant, le texte révisé de l'exposé des motifs et du projet de loi.

Le texte est ensuite diffusé avec l'avis du Conseil d'Etat au Président de la République, au Président du Conseil et aux autres membres du Gouvernement. Les membres du Gouvernement adressent, s'il y a lieu, toutes observations qu'ils jugent utiles au Ministre qui en a pris l'initiative. Copie de ces observations est envoyée au Secrétariat Général du Gouvernement qui les communique au Président du Conseil.

Il appartient ensuite au Président du Conseil de décider l'inscription du projet à l'ordre du jour d'un prochain Conseil des Ministres.

d) Lorsqu'un projet de loi est de la compétence consultative du Conseil Economique ou de l'Assemblée de l'Union, le Conseil des Ministres peut décider d'en saisir l'une ou l'autre de ces Assemblées pour avis avant de le présenter au Parlement. Le projet délibéré par le Conseil des Ministres est alors transmis au Secrétariat Général de l'Assemblée compétente par les soins du Secrétariat Général du Gouvernement. La transmission au Conseil Economique comporte indication du délai fixé par le Conseil des Ministres pour l'examen du texte.

L'avis est envoyé au Secrétariat Général du Gouvernement qui le diffuse à tous les intéressés. Le cas échéant le Ministre compétent communique le texte révisé de l'exposé des motifs et du projet de loi. La diffusion en est alors faite au Président de la République, au Président du Conseil et aux autres membres du Gouvernement.

Le projet est ensuite réinscrit à l'ordre du jour d'un prochain Conseil des Ministres dans les conditions fixées ci-dessus.

B/ - Discussion, promulgation et publication des lois.

1°) - Projets de lois.

Après délibération en Conseil des Ministres, tout projet de loi fait l'objet d'un décret de présentation à l'Assemblée nationale signé par le Président du Conseil, contresigné par le ou les Ministres intéressés.

Ce décret est transmis au Secrétariat Général de l'Assemblée nationale par les soins du Secrétariat Général du Gouvernement. Le ou les Ministres intéressés sont immédiatement avisés de cette transmission.

.../.

Le
du Conseil
copie de
l'Assemblée

Lorsque le projet présenté a fait l'objet d'un avis du Conseil Économique ou de l'Assemblée de l'Union Française, copie de cet avis est adressée à la Commission compétente de l'Assemblée Nationale.

2°) Propositions de lois.

La position du Gouvernement à l'égard d'une proposition de loi dont l'Assemblée Nationale est saisie, soit par l'un de ses membres, soit à la suite d'une transmission du Président du Conseil de la République, est fixée au Conseil des Ministres sur communication du Président du Conseil ou du Ministre intéressé.

3°) Promulgation des lois.

a) Procédure normale.

Le Secrétaire Général du Gouvernement reçoit de l'Assemblée Nationale le texte des lois adoptées. Il adresse aussitôt au Secrétariat Général de l'Assemblée, une lettre constatant la date de cette transmission. Une copie du texte adopté est communiquée par ses soins au Président de la République et aux Ministres contresignataires.

Dans le délai prévu à l'article 36 de la Constitution (dix jours ou, en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée Nationale, cinq jours) le Secrétaire Général recueille les contre-seings et soumet le texte à la signature du Président de la République. Il avise par lettre le Secrétariat Général de l'Assemblée de la promulgation de la loi en indiquant la date à laquelle cette promulgation est intervenue.

b) Demande de 2ème délibération.

Après examen en Conseil des Ministres, la demande de 2ème délibération, revêtue des contre-seings et de la signature du Président de la République, est transmise à l'Assemblée nationale par les soins du Secrétariat Général du Gouvernement.

En cas d'adoption définitive par l'Assemblée Nationale, le texte de loi est adressé au Secrétariat Général du Gouvernement puis promulgué dans les conditions prévues ci-dessus.

c) Publication

Le Secrétaire Général du Gouvernement assure la publication des lois au Journal Officiel.

III.- PRÉPARATION ET SIGNATURE DES DÉCRETS -- PUBLICATION AU JOURNAL OFFICIEL.-

A/- Préparation et signature des décrets.

1°) Décrets ordinaires.- (Décrets qui n'ont pas à être délibérés en Conseil des Ministres ou en Conseil de cabinet et n'exigent l'intervention d'aucun autre Conseil ou Assemblée).
.../.

Ces décrets sont préparés par le Ministre qui en prend l'initiative en accord, s'il y a lieu, avec les autres ministres contresignataires.

Ils sont ensuite transmis, revêtus des contrescings ministériels nécessaires, au Secrétaire Général du Gouvernement pour être présentés à la signature du Président du Conseil ou, éventuellement, au contrescings du Président du Conseil et à la signature du Président de la République.

2°) Décrets délibérés en Conseil des Ministres ou en Conseil de Cabinet.

a) Sont délibérés en Conseil des Ministres, les décrets qui, en vertu des textes en vigueur, doivent être pris, le Conseil des Ministres entendu.

b) Sont délibérés en Conseil des Ministres ou en Conseil de Cabinet, les décrets que le Président du Conseil considère comme intéressant la politique générale du Gouvernement.

Ces décrets sont préparés dans les mêmes conditions que les décrets ordinaires et transmis au Secrétaire Général du Gouvernement qui assure leur diffusion au Président de la République et aux membres du Gouvernement et leur inscription à l'ordre du jour d'un prochain Conseil.

Lorsque le Conseil des Ministres s'est prononcé, le Secrétaire Général du Gouvernement recueille les contrescings nécessaires. Le texte est ensuite présenté à la signature dans les mêmes conditions que les décrets ordinaires.

La même procédure est applicable aux décrets délibérés en Conseil de Cabinet.

3°) Décrets pris après avis de l'Assemblée de l'Union Française.

Les décrets qui, en vertu de l'article 72 de la Constitution ou d'une décision du Président du Conseil, doivent être pris après avis de l'Assemblée de l'Union sont préparés dans les mêmes conditions que les décrets ordinaires. Ils sont adressés au Secrétaire Général du Gouvernement qui, après examen, le cas échéant, par le Haut Conseil de l'Union, le Conseil des Ministres ou le Conseil de Cabinet, les transmet à l'Assemblée de l'Union pour avis.

L'Assemblée de l'Union envoie ses avis au Secrétariat Général du Gouvernement qui en assure la diffusion à tous les intéressés.

Les décrets sont ensuite, soit arrêtés par accord entre le Président du Conseil et les Ministres contresignataires, soit inscrits à l'ordre du jour d'un prochain Conseil des Ministres ou Conseil de Cabinet, lorsqu'en vertu des textes en vigueur ou d'une décision du Président du Conseil, le Gouvernement doit en délibérer.

...

Les
lis dans l'
des Minist

Les contresings et la signature sont ensuite recueillis dans les mêmes conditions que pour les décrets en Conseil des Ministres.

4°) Décrets pris après avis du Conseil Economique.-

Lorsque ces décrets sont obligatoirement soumis au Conseil Economique (Décrets pris en application d'une loi elle-même votée après avis du Conseil Economique), ils sont préparés dans les mêmes conditions que les décrets ordinaires et adressés au Secrétariat Général du Gouvernement, qui, après délibération, le cas échéant, du Conseil des Ministres ou du Conseil de Cabinet les transmet au Conseil Economique pour avis.

Lorsque le Président du Conseil ou les Ministres contresignataires désirent que tout autre décret de nature économique ou sociale soit soumis pour avis au Conseil Economique, il appartient au Conseil des Ministres d'en décider.

Le Secrétaire Général du Gouvernement transmet ensuite le texte au Conseil Economique avec indication du délai fixé par la loi ou par le Conseil des Ministres pour son examen.

Le Conseil Economique envoie son avis au Secrétariat Général du Gouvernement, qui en assure la diffusion à tous les intéressés.

La procédure obéit ensuite aux règles fixées ci-dessus pour les décrets pris après avis de l'Assemblée de l'Union Française (3° - paragraphes 3 et 4).

5°) Décrets en Conseil d'Etat.-

Les décrets qui, en vertu des textes en vigueur doivent être pris, le Conseil d'Etat entendu, sont directement transmis à la haute Assemblée par le Ministre qui en prend l'initiative. Celui-ci en avise le Secrétariat Général du Gouvernement en lui adressant copie du projet.

Ils sont transmis au Secrétariat Général du Gouvernement accompagnés de l'avis du Conseil d'Etat. La procédure obéit ensuite aux règles fixées ci-dessus pour les différentes catégories de décret.

B/ Publication au Journal officiel.-

1°) Publication des Décrets.- Au terme de la procédure décrite ci-dessus, la publication des décrets au Journal officiel est assurée par les soins du Secrétariat Général du Gouvernement.

2°) Autres publications.- Les autres textes qui par leur nature ou leur importance doivent être publiés au Journal officiel ne peuvent l'être que par l'intermédiaire du Secrétariat Général du Gouvernement, ils sont à cet effet envoyés au Service Législatif qui en assure la transmission au Journal officiel.

.../.

IV.- RAPPORTS AVEC LES ASSEMBLEES.-

A/- Rapports avec l'Assemblée Nationale.

1) Messages du Président de la République.

Les messages du Président de la République à l'Assemblée Nationale sont transmis, après signature et contreseings, au Président de l'Assemblée.

2) Dissolution de l'Assemblée.

Lorsque le Gouvernement entend mettre en oeuvre les dispositions de l'article 51 de la Constitution, l'avis du Président de l'Assemblée Nationale est demandé après délibération en Conseil des Ministres. La demande d'avis est adressée au Président de l'Assemblée par les soins du Secrétaire Général du Gouvernement. La réponse du Président de l'Assemblée est communiquée au Président de la République et aux autres membres du Gouvernement.

Le Président du Conseil fait alors inscrire le projet de décret de dissolution à l'ordre du jour d'un prochain Conseil des Ministres.

Après délibération, le décret, revêtu des contreseings et de la signature du Président de la République, est transmis au Président de l'Assemblée Nationale et publié au Journal Officiel.

3) Interpellations.

Les demandes d'interpellation sont transmises par le Secrétariat Général de l'Assemblée au Secrétaire Général du Gouvernement qui les communique au Président du Conseil et aux Ministres intéressés.

Elles peuvent faire l'objet d'une communication en Conseil des Ministres.

4) Questions écrites et orales.

Les questions écrites et orales sont adressées par le Secrétaire Général de l'Assemblée au Secrétaire Général du Gouvernement qui les porte à la connaissance du Président du Conseil et du Ministre compétent.

Les réponses écrites doivent être adressées par le Ministre au Secrétaire Général du Gouvernement qui en assure la transmission au Secrétaire Général de l'Assemblée.

...

5) Désignation de Commissaires du Gouvernement assistant un Ministre.

Les décrets portant désignation des Commissaires du Gouvernement qui, en vertu de l'article 53 de la Constitution, peuvent assister les Ministres dans les discussions devant l'Assemblée, sont préparés et signés par le Président du Conseil dans les conditions ordinaires.

Ils sont ensuite transmis au Président de l'Assemblée avant la première des séances auxquelles le Commissaire du Gouvernement doit assister.

B/-Rapports avec le Conseil de la République.

En ce qui concerne les questions écrites et orales et la désignation des Commissaires du Gouvernement, les dispositions prévues pour l'Assemblée Nationale sont applicables au Conseil de la République.

C/-Rapports avec le Conseil Economique.

En dehors des projets de lois et de décrets, lorsque le Gouvernement soumet pour avis au Conseil Economique telle question de sa compétence, obligatoire ou facultative, la demande d'avis fait l'objet d'une communication préalable au Conseil des Ministres; elle est ensuite adressée au Conseil Economique par les soins du Secrétariat Général du Gouvernement.

L'avis est envoyé à ce dernier qui assure sa diffusion au Président de la République et aux membres du Gouvernement.

Lorsque le Conseil Economique se saisit spontanément d'une question, l'avis ou le vœu qu'il émet est envoyé au Secrétariat Général du Gouvernement qui assure sa diffusion dans les mêmes conditions.

Les Commissaires qui peuvent assister les membres du Gouvernement dans les discussions devant le Conseil Economique sont désignés par arrêté du Ministre intéressé.

D/-Rapports avec l'Assemblée de l'Union Française.

1° Convocation de l'Assemblée et clôture des sessions.

La convocation de l'Assemblée de l'Union Française et la clôture de ses sessions font l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres après consultation, le cas échéant, du Haut Conseil de l'Union.

...

Le décret de convocation ou de clôture est ensuite préparé par les soins du Secrétaire Général du Gouvernement qui, après avoir recueilli les contreseings et la signature du Président de l'Union Française, le transmet au Secrétariat de l'Assemblée de l'Union.

Lorsque la convocation de l'Assemblée est demandée par la moitié de ses membres, cette demande est adressée par le Secrétariat de l'Assemblée au Secrétaire Général du Gouvernement qui la communique au Président de l'Union Française et aux membres du Gouvernement.

Le décret est ensuite préparé, signé et transmis au Secrétariat de l'Assemblée dans les conditions indiquées ci-dessus.

2°) Avis et proposition de l'Assemblée de l'Union.

En dehors des projets de lois et de décrets, les demandes d'avis que le Gouvernement peut adresser à l'Assemblée de l'Union sont transmises suivant la procédure indiquée ci-dessus pour les demandes adressées au Conseil Economique, après consultation, le cas échéant, du Haut Conseil de l'Union.

Les propositions que l'Assemblée de l'Union peut faire au Gouvernement en vertu de l'article 71 de la Constitution sont envoyées au Secrétariat Général du Gouvernement qui les diffuse aux membres du Gouvernement.

3°) Désignation de Commissaires du Gouvernement.

Les Commissaires qui peuvent assister les membres du Gouvernement dans les discussions devant l'Assemblée de l'Union sont désignés par arrêté du Ministre intéressé.

suite
ernement
signature
notaire

ANNEXE I

Modèle de décret de présentation d'un projet
de loi à l'Assemblée nationale

Le Président du Conseil des Ministres,

(Après avis de l'Assemblée de l'Union française (1)
(Après avis du Conseil Economique (1)

Le Conseil d'Etat entendu, ou le Conseil d'Etat (Commis-
sion permanente) entendu,

Le Conseil des Ministres entendu,

D E C R E T E :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présen-
té à l'Assemblée Nationale par le Ministre de.....
(et le Ministre de.....) qui est (sont) chargé (s)
d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

EXPOSE DES MOTIFS

.....

PROJET DE LOI

Article 1er.....

Article 2.....

(sans formule d'exécution)

Fait à le

Par le Président du Conseil des Ministres,

Le Ministre de..... (Le Ministre de.....)

(1) Le cas échéant.

ANNEXE II

Modèle de décret

soumis à la signature du Président de la République
(à l'exception des décrets pris en Conseil Supérieur
de la Magistrature)

Le Président de la République,

SUR le rapport du Président du Conseil des Ministres, du
Ministre..... (et du Ministre.....)

VU

VU

(Après avis de l'Assemblée de l'Union Française, (1)

(Après avis du Conseil Economique, (1)

(Le Conseil d'Etat entendu (1)

(Le Conseil des Ministres entendu, (1)

D E C R E T E :

Article 1er -

Article 2 -

etc.....

Article (dernier) -

Le Président du Conseil des Ministres, le Ministre
..... (Le Ministre.....) sont chargés, chacun en
ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui
sera publié au Journal Officiel de la République française.

Fait à..... le.....

PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Le Président du Conseil des Ministres,

Le Ministre de..... (Le Ministre de.....)

(1) - Le cas échéant.

ANNEXE III

Modèle de décret,
signé par le Président du Conseil des Ministres

Le Président du Conseil des Ministres,
SUR le rapport du Ministre..... (et du Ministre.....)

VU

VU

(Après avis de l'Assemblée de l'Union Française (1))

(Après avis du Conseil Economique (1))

(Le Conseil d'Etat entendu (1))

(Le Conseil des Ministres entendu (1))

D E C R E T E :

Article 1er -

Article 2 -

etc.....

Article (dernier) -.....

Le Ministre..... (Le Ministre.....) est
(sont) chargé (s), chacun en ce qui le (les) concerne,
de l'exécution du présent décret qui sera publié au
Journal Officiel de la République française.

Fait à..... le.....

Par le Président du Conseil des Ministres,

Le Ministre de..... (Le Ministre de.....)

(1) Le cas échéant.

ANNEXE IV

Modèle de décret portant nomination de Commissaire
du Gouvernement auprès de l'Assemblée Nationale
(ou auprès du Conseil de la République)

Le Président du Conseil des Ministres,

SUR le rapport du Ministre de.....

VU l'article 53 de la Constitution,

D E C R E T E :

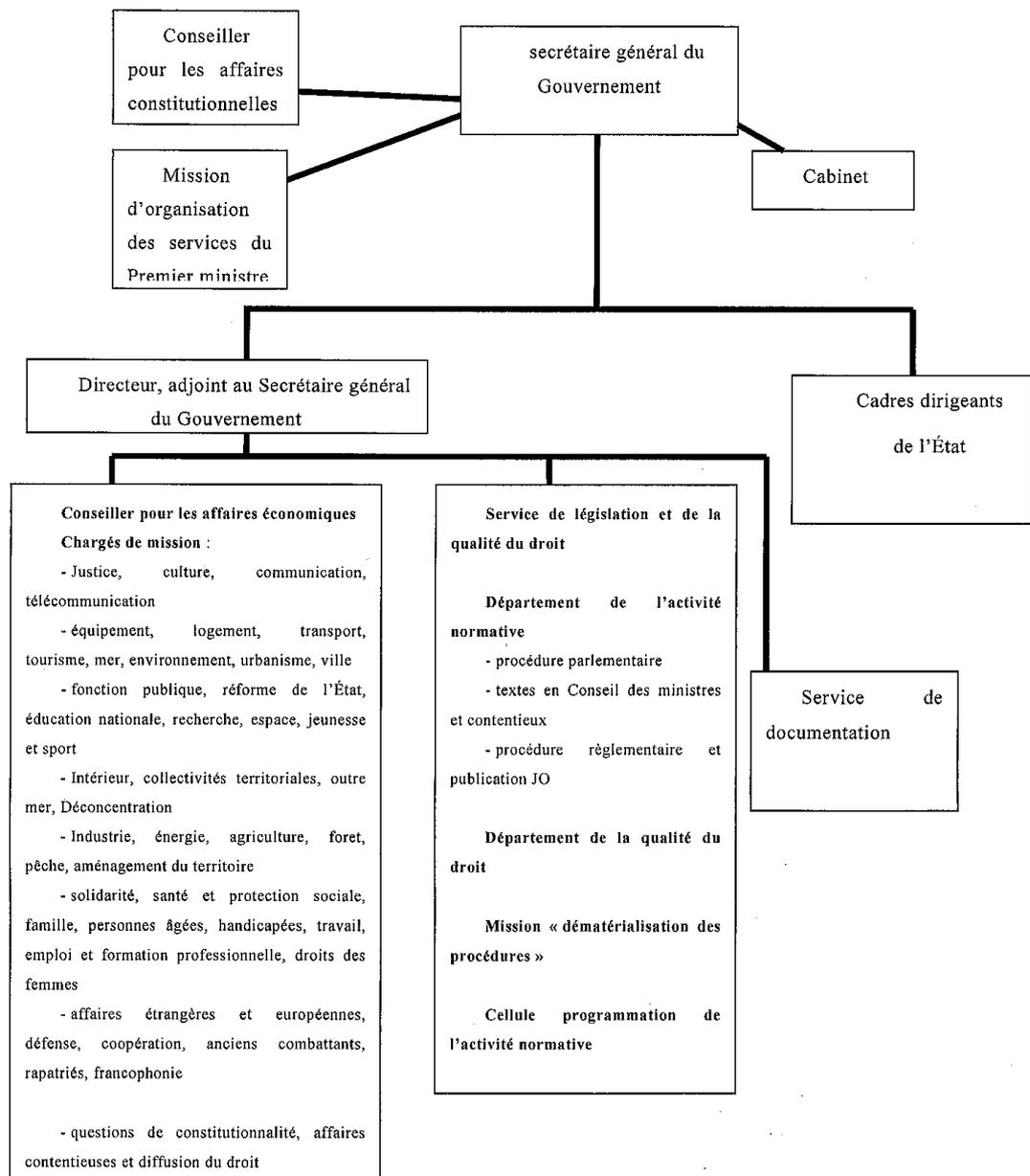
Article unique - M. X..... est désigné en qualité
de Commissaire du Gouvernement pour assister le Minis-
tre de..... à l'Assemblée Nationale (ou au Conseil
de la République) dans la discussion du projet de loi...
.....

Fait à..... le

Par le Président du Conseil des Ministres,

Le Ministre de.....

Annexe 16 : Organisation du Secrétariat général du Gouvernement



Index des noms propres

Accoyer, Bernard.....	§214	Bianco, Jean-Louis.....	§298
Alibert, Raphaël.....	§268, §145	Blum, Léon§267, §178, §177, §131, §129, §128, §127, §126, §125, §122, §119, §118, §117, §114, §90, §85, §79, §70, §33, §9	
Ameller, Michel.....	§415	Bonini, Francesco.....	§166, §6
Anziani, Alain.....	§325	Bonnard, Roger§269, §125, §124, §105, §84, §77	
Ardant, Philippe.....	§300, §297	Bonnet, Georges.....	§128, §102, §101
Arné, Serge.....	§266, §264	Borel, Émile.....	§122, §77, §74
Arrighi de Casanova, Jacques.....	§177	Bouchez, Rémi.....	§389, §388
Atlee, Clement.....	§174	Briand, Aristide.....	§131, §73
Auby, Jean-Marie.....	§282	Brogie, Louis de.....	§53, §50, §49
Auriol, Vincent§363, §274, §272, §178, §161, §160		Burin des Roziers, Étienne§238, §236, §232, §222	
Badinter, Robert.....	§411	Burnham, James.....	§118
Barre, Raymond.....	§294, §203	Capitant, René.....	§318
Barthelemy, Joseph.....	§51	Carcassonne, Guy§318, §302, §283, §279, §238, §214, §204, §202	
Belin, Roger223, §282, §280, §195, §166, §164		Chamussy, Damien.....	§385
Ben Gera, Michal.....	§214, §96		
Bertrand, André§330, §308, §277, §226, §199, §190, §190, §174, §171, §157, §137, §96, §89, §70, §57			

Chardon, Henri §267, §131, §119, §315, §299, §298, §292, §282, §282, §118, §117, §116, §115, §114, §83 §262, §246, §212, §207, §203, §195, §188, §156, §140, §3, §2

Charles X..... §266, §59, §49

Chataigneau Yves §129

Chautemps, Camille §129

Chirac, Jacques §235, §207, §206, §203

Clemenceau, Georges §128, §127, §104, §87, §78, §77, §76, §69, §33

Colliard, Jean-Claude §415

Connil, Damien §409

Coste-Fleuret, Paul §141

Coty, René §273, §161

Couve de Murville, Maurice §302, §238

Cresson, Édith §320

Daladier, Edouard §129, §92

Darlan, François (Amiral) §269

de Gaulle, général §372, §361, §302, §284, §282, §280, §275, §273, §271, §270, §269, §262, §238, §238, §236, §235, §233, §232, §222, §178, §161, §151, §150, §149, §140, §139, §137, §136, §135, §120, §70, §51, §9

Debré, Michel §233, §232, §51

Delcassé, Théophile §60

Delion, André, G. §188, §183, §180, §178

Denoix de Saint Marc, Renaud ... §414, §400, §373, §367, §349, §331, §324, §315, §299, §298, §292, §282, §282, §262, §246, §212, §207, §203, §195, §188, §156, §140, §3, §2

Denolle, Anne-Sophie §379, §378

Dilloard, Arnaud §425, §424, §401, §397

Donnedieu de Vabres, Jean §367, §302, §222, §195

Dorinet, Bénédicte §368, §358, §293, §292

Doumergue, Gaston §268, §251, §129, §123, §122, §120, §107

Drago, Guillaume §454, §445, §442, §418, §407, §363, §361

Drago, Roland §372, §273, §61

Dréo, Amaury §364, §44

du Moulin de Labarthète, Henri .. §276, §145

Dubois, Paul §85, §84, §80, §78, §77, §74

Duhamel, Olivier §300, §297

Duverger, Maurice §234, §232

Ernouf, baron .. §36, §35, §32, §31, §30

Fabius, Laurent §369

Fain, baron §465, §306, §65, §34, §30, §28, §27

Faure, Edgar §333, §150, §141, §138

Favoreu, Louis §401

Fernet, Jean (amiral)§368, §276, §269, §268, §225, §145, §129, §37, §9	Hollande, François §471
Ferragne, André (contrôleur général des Armées) §218	Houel, Michel §214
Flandin, Pierre-Étienne§125, §123, §122, §109	Huntzinger, Charles (général) §269
Foucaud, Fabien..... §239, §236	Isaac- George, Jacques §84
Fould, Achille §68, §39	Jan, Pascal..... §414
Fournier, Jacques§386, §369, §349, §334, §310, §302, §246, §245, §238, §239, §222, §208, §207, §206, §205, §204, §198, §193, §191, §189, §183, §181, §173, §172, §151, §94, §7, §6	Jeanneney, Jules... §104, §79, §78, §77
Frey, Roger §414	Jèze, Gaston §354, §351
Gambetta, Jules §44	Joxe, Louis§362, §362, §361, §275, §270, §232, §151, §142, §140, §138, §137, §136, §9
Gicquel, Jean .. §318, §165, §122, §110	Karoutchi, Roger §320
Gicquel, Jean-Éric §318	Kessler, Marie-Christine§235, §232, §222, §200, §196
Gignoux, Claude-Joseph..... §106	Laferrière, Jacques ... §352, §351, §348
Girardot, Thierry-Xavier §196, §183	Laffitte, Jacques §368, §49
Giraud, Henri (général)§361, §361, §224, §139, §9	Lagarde, Joseph-Jean§166, §68, §36, §31, §30, §29, §28
Giscard d'Estaing, Valéry§372, §367, §366, §236, §235, §215, §172	Larché, Jacques §195
Guéant, Claude..... §239	Lasvignes, Serge§438, §436, §426, §424, §422, §407, §389, §384, §383, §380, §332, §331, §299, §238, §239, §195, §185, §183, §182, §179, §177, §173
Guérard, Jacques §145, §9	Laval, Pierre§225, §145, §144, §106, §105
Guizot, François..... §52, §50	Lious, Pierre..... §268
Hayem, Raymond§368, §364, §347, §266, §53, §52, §51, §49, §48	Llyod George, David§90, §89, §89, §71, §70

Long, Marceau §414, §400, §367, §349,
 §338, §333, §331, §315, §294, §292,
 §239, §235, §204, §203, §185, §181,
 §177, §176, §173, §172, §164, §140,
 §127

Louis XVIII §266, §264, §59, §48

Louis-Philippe §359, §266, §59, §58,
 §49, §48, §43

Maïa, Jean §387

Mallot, Jean §320

Mandelkern, Dieudonné §195

Mandon, Thierry §390

Maret, Hugues-Bernard, duc de
 Bassano §68, §66, §36, §36, §36,
 §35, §33, §32, §31, §30

Marin, Louis §83, §83, §74

Martin, Louis-Germain. §214, §84, §74

Massieu, Virginie §412

Massigli, René §305, §255, §221, §220,
 §159

Massot, Jean §348, §334, §305, §236,
 §234, §161

Mauroy, Pierre §235, §204

Mennesson, René §112, §104, §101,
 §100, §73, §70

Merle, Marcel §274

Mitterrand, François §292, §239, §235,
 §204

Moch, Jules §178, §177, §166, §132,
 §129, §128, §127, §79, §37, §33, §9

Monnet, Jean §92, §71

Montalivet, Camille de §368

Mopin, Michel §319

Morabito, Marcel §265

Napoléon §465, §306, §265, §165, §65,
 §34, §33, §31, §30

Napoléon III §39

Noël, Léon §401

Oberdorff, Olivier §301, §238, §236,
 §202

Ollier, Patrick §333

Ollivier, Émile §265, §40

Oudinot, Marcel §129

Pagnerre, Laurent-Antoine §364, §359,
 §63, §43

Painlevé, Paul §122, §100, §76, §75,
 §74

Perier, Casimir §161, §58, §51, §50,
 §49

Pétain, Philippe §269, §145

Petitcollot, Pascal §313

Philip, Loïc §401, §398

Picq, Jean §246

Pisani, Edgard §470, §283, §282, §238,
 §236, §178

Poher, Alain.....	§302	Senghor, Léopold Sédar.....	§3
Poincaré, Henri ...	§220, §103, §99, §70	Sfez, Lucien	§122, §110
Pompidou, Georges	§302, §283, §282, §238, §236	Siegfried, André	§159, §155, §146, §145, §144, §55
Poperen, Jean	§320	Soult, Jean-de-Dieu (Maréchal) ..	§368, §50
Pottier, Xavier.	§451, §450, §449, §447	Sueur, Jean-Pierre	§422
Puybasset, Michèle.....	§195	Talleyrand.....	§266, §48
Py, Roselyne	§6	Tardieu, André	§122, §120, §105
Quermonne, Jean-Louis.....	§196, §6	Tavernier, Éric	§328
Renouvin, Pierre	§70	Terré, François	§416
Rials, Stéphane ...	§238, §234, §95, §70	Thiers, Adolphe.....	§54, §50
Ribot, Alexandre	§74	Tricot, Bernard.....	§282, §227, §157
Rousseau, Dominique.....	§411	Turpin, Dominique	§273
Sarkozy, Nicolas	§471, §254, §238, §239	Ulrich, Maurice	§298
Sauvé, Jean-Marc	§457, §426, §331, §283, §264, §239, §201, §201, §195, §181	Vallée, Laurent.....	§400
Schmitt, Sylvie.....	§441, §410	Valls, Manuel	§320, §319, §228
Schnapper, Dominique	§454, §436, §424, §419, §416, §415, §414, §404	Vedel, Georges	§440, §416, §414, §409, §399, §309
Schoettl, Jean-Éric	§441, §440, §400, §391, §195	Vérot, Célia.....	§390
Schrameck, Olivier	§453, §438, §416, §407	Verpeaux, Michel	§411
Ségalat, André	§195, §166, §164, §160, §159, §157, §151, §142	Vidalies, Alain	§333, §322, §321, §320
		Vigouroux, Christian	§380
		Vitrolles, baron	§358, §37

Index thématique

- affaire du sang contaminé..... §369
- Allemagne..... §60
- amendement§439, §438, §436, §408,
§324, §316
- Assemblée nationale§378, §351, §336,
§320, §316, §311, §214
- attentat au gaz sarin dans le métro de
Tokyo..... §95
- bleus§369, §368, §355, §300, §189,
§187, §186, §185, §182
- Bulletin de l'Assemblée §36
- Bulletin de la grande Armée (1^{er}
Empire)..... §30
- Cabinet Office§199, §190, §95, §91,
§89, §69, §57
- Cabinet Secretariat* §253, §89
- cabinets ministériels§301, §255, §253,
§249, §222, §220, §218, §217, §216,
§215, §214, §211, §197, §181, §155,
§7
- chargé des relations avec le Parlement
(ministre ou secrétaire d'État). §341,
§333, §322, §321, §320, §319
- codification§442, §441, §440, §393,
§392, §391, §390, §375, §101, §5
- cohabitation§460, §302, §301, §300,
§299, §298, §297, §296, §295, §292,
§280, §261, §238, §232, §207, §203,
§198, §195, §168, §140, §51, §12
- Comité de salut public§37, §26, §24,
§23
- Comité français de libération nationale
§361, §284, §276, §171, §166, §150,
§137
- Comité interministériel d'application
des lois §333
- comités (première guerre mondiale)§73
- Commissariat à l'énergie atomique
..... §348
- Commissariat général au
développement durable §214
- Commissariat général au Plan..... §348
- Commissariat général de l'économie,
de l'industrie, de l'énergie et des
technologies..... §214

commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois	§337	§290, §289, §288, §287, §286, §285, §284, §283, §282, §282, §281, §280, §279, §278, §277, §276, §275, §274, §273, §273, §272, §271, §270, §269, §268, §267, §265, §264, §263, §262, §261, §261, §259, §258, §235, §225, §215, §214, §202, §178, §173, §172, §171, §162, §161, §147, §126, §101, §100, §80, §52, §51, §48, §40, §12, §10, §5
Commission supérieure de codification	§390	
Conseil constitutionnel	§474, §473, §465, §464, §457, §456, §455, §445, §453, §449, §447, §446, §442, §441, §440, §438, §437, §436, §435, §434, §433, §432, §431, §430, §429, §428, §427, §425, §424, §422, §421, §420, §418, §416, §415, §414, §413, §412, §411, §408, §407, §407, §406, §405, §404, §402, §401, §398, §397, §396, §394, §393, §391, §386, §385, §380, §379, §374, §336, §310, §309, §290, §289, §288, §285, §278, §256, §12, §10, §6	
Conseil d'État	§470, §462, §405, §404, §400, §386, §385, §383, §381, §380, §380, §377, §373, §349, §338, §334, §331, §306, §285, §282, §268, §256, §236, §235, §212, §205, §181, §171, §151, §150, §145, §132, §115, §114, §101, §63, §39, §5	
conseil de cabinet.....	§368, §269	
Conseil des ministres	205, 206, 207, §467, §460, §438, §372, §370, §369, §368, §367, §366, §366, §365, §364, §360, §358, §357, §356, §355, §347, §341, §339, §331, §324, §308, §306, §300, §300, §294, §293, §292, §291,	
		Conseil européen.....
		§244
		Conseil secret (Monarchie de Juillet)
		§49
		conseiller technique chargé des questions constitutionnelles.....
		§414
		Constitution du 27 octobre 1946 .
		§367, §363, §279, §137
		Constitution du 4 octobre 1958 ...
		§330, §309, §279
		Constitution Girondine
		§25
		Consulat.....
		§347, §37
		contentieux électoral
		§455, §454, §453, §443
		continuité de l'État
		§461, §342, §300, §279, §279, §256, §166, §165, §164, §162, §157, §153, §151, §133, §120, §108, §15, §12, §3
		contreseing
		§361, §333, §310, §294, §138
		contrôleur général des Armées
		§218, §3

convention de la Constitution	§309	entre le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil constitutionnel.....	§425
Coup d'État du 18 brumaire.....	§30	direction de la séance§327,	§326, §323, §314
Cour de justice de la République	§369, §277, §12	Directoire31, §371, §347, §265, §251, §165, §130, §68, §66, §63, §40, §37, §35, §31, §30, §28, §27, §24, §23	
crise§364, §363, §357, §356, §355, §251, §164, §161, §108, §103, §95, §93, §92, §70, §62, §60, §46, §44, §42, §31, §21, §20, §17, §16, §14, §10, §1		dissolution.....	§311
crise de Suez	§160	élite.....	§115
CSC	§393, §392, §5	Élysée§471, §302, §301, §300, §299, §297, §239, §238, §235, §232, §181, §176, §161	
décrets d'application des lois.....	§460, §389, §342, §338, §336, §335, §333, §332, §331, §330, §294	entablure§341, §338, §260, §259, §258, §28, §12, §1	
démocratie§475, §465, §461, §370, §342, §295, §138, §7		étude d'impact§389, §383, §381, §380, §380, §379, §378, §377, §328	
déontologie		faux en matière législative	§352
du Secrétariat général du Gouvernement vis à vis du politique	§201	<i>Future legislation committee</i>	§174
entre le Secrétariat général du Gouvernement et le politique§457, §426		gaz de schiste	§214
déontologie		Gouvernement de la Défense nationale	§364
entre le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil constitutionnel	§424	Gouvernement provisoire de Londres	§137
déontologie		guerre d'Algérie	§160
		guerre d'Indochine	§160
		guerre du Golfe	§95
		guide de légistique....	§408, §386, §331

homme de confiance §160, §136, §44, §22
 IFSA §222, §11
 impartialité §201, §199, §126
 instabilité interministérielle §286, §281, §274, §171, §170, §166, §160, §157, §154, §111, §102, §9
 interpellation §311
 Japon §252, §193, §95, §93, §92, §21, §11
Journal officiel §461, §416, §371, §353, §352, §351, §350, §349, §348, §347, §346, §345, §325, §258, §156, §145, §70, §66, §40, §36, §12, §5
erratum §352, §351
 juriconsulte §473, §472, §456
 légiste §473, §456
 liste noire §277, §190
 logistique §5, §3
 LOLF §342, §332
 longévité des secrétaires généraux du Gouvernement §467, §195, §166, §164, §68, §7
 magistrature d'influence §178, §162, §9
 magistrature morale §372, §363, §273, §272
 maires du Palais §47
 Matignon §301, §239, §232, §222, §209, §181, §179, §176, §172, §124
 ministère d'État (second Empire) .. §55, §47, §40, §39, §23
 Moniteur universel §348, §347, §66, §39, §37, §36, §36
 neutralité §468, §451, §424, §371, §362, §300, §293, §253, §205, §204, §202, §151, §140, §9, §8, §4
 normativité (principe de) §385
 OCDE §252, §249, §246, §186, §96, §93, §11
 OCDE
 Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion (SIGMA). §96
 Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques §214
 ordonnances de l'article 38 de la Constitution §391, §388, §385, §292, §289, §288, §240, §214, §213, §181, §150, §141, §138
 ORTF §204
 Parlement §439, §438, §427, §411, §409, §387, §381, §380, §380, §379, §341, §340, §338, §328, §324, §320, §319, §318, §317, §317, §315, §314, §308, §305, §302, §285, §264, §259,

§244, §220, §178, §174, §171, §120, §112, §57, §55, §49, §45	§79, §77, §74, §74, §72, §70, §58, §55, §54, §52, §51, §49, §48, §47, §45
<i>Parliamentary business and legislation committee</i> §174	Président de l'Assemblée nationale §311
<i>Parliamentary counsel</i> §387	Président de la République §468, §389, §372, §367, §363, §341, §310, §309, §308, §302, §301, §300, §298, §297, §296, §295, §292, §286, §284, §283, §280, §279, §278, §275, §273, §272, §269, §261, §250, §245, §244, §239, §239, §238, §240, §238, §236, §235, §235, §234, §233, §232, §231, §230, §209, §204, §202, §181, §178, §171, §166, §162, §161, §140, §120, §77, §39, §12, §9
politisation §208	Président de la République élection au suffrage universel direct §234
préfets régionaux (Vichy) ... §255, §147	Président du Conseil §353, §351, §348, §347, §312, §311, §308, §286, §281, §275, §273, §272, §266, §244, §178, §174, §171, §160, §159, §157, §155, §128, §127, §126, §124, §122, §120, §118, §117, §115, §112, §110, §108, §105, §104, §103, §100, §97, §90, §87, §85, §84, §83, §82, §80, §79, §77, §76, §75, §73, §73, §59, §58, §54, §53, §52, §51, §50, §49, §25, §9, §5
premier Empire §40, §35, §23	Président du Sénat §413
Premier ministre §463, §462, §457, §425, §424, §423, §414, §407, §390, §389, §388, §387, §386, §381, §373, §369, §355, §349, §341, §334, §333, §332, §330, §328, §324, §322, §321, §320, §319, §318, §316, §302, §301, §300, §298, §297, §296, §295, §294, §290, §288, §283, §282, §277, §261, §258, §256, §255, §253, §249, §239, §237, §238, §238, §236, §235, §233, §232, §231, §230, §229, §222, §219, §218, §217, §216, §215, §212, §209, §208, §206, §205, §204, §204, §203, §202, §200, §193, §190, §189, §185, §182, §181, §179, §178, §176, §174, §172, §169, §168, §140, §96, §95, §91, §90, §89, §84, §67, §48, §15, §12, §7, §5, §3	
présidence du Conseil §3, §368, §353, §348, §305, §268, §267, §251, §224, §155, §145, §133, §131, §130, §126, §124, §213, §122, §120, §112, §111, §109, §101, §100, §88, §84, §82,	

primature	§3	réunion interministérielle	§453, §453, §452, §438, §408, §407, §369, §368, §335, §330, §300, §249, §218, §217, §215, §189, §188, §187, §186, §184, §183, §182, §181, §180, §176, §175, §79
programme de travail du Gouvernement	§172	Royaume-Uni	§387, §277, §226, §190, §187, §174, §173, §91, §90, §89, §88, §87, §71, §70, §69, §68, §21
programme législatif	§174, §171, §150	séance publique	§439, §413, §410, §408, §324, §319, §316, §214
projet de réforme constitutionnelle de 1934.....	§107	second Empire	38, §347, §306, §265, §131, §68, §55, §47, §40, §39, §23
qualité du droit	§464, §408, §392, §389, §388, §387, §386, §381, §327, §10, §5	secret	§372, §370, §365, §287, §277, §70, §49
question prioritaire de constitutionnalité	§455, §448, §446, §445, §443, §10, §5	secrétaire d'État (Consulat – Empire)	§36, §36, §34, §33, §32, §31, §30
questions écrites.....	§316, §313, §312	secrétaire d'État à la présidence du Conseil	§100
questions orales.....	§312	secrétaire général de la présidence de la République	§468, §300, §298, §277, §253, §239, §236, §235, §182, §145, §39, §7
réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008	§445, §439, §410, §378, §319, §316	secrétaire général de la présidence du Conseil	§47
régime de Vichy	§372, §368, §361, §353, §352, §286, §276, §275, §272, §271, §269, §268, §262, §251, §225, §224, §223, §166, §148, §147, §146, §144, §143, §137, §136, §135, §134, §132, §9	secrétaire général de ministère....	§249, §229, §228, §227, §226, §225, §218, §215, §212, §147
Règlement de l'Assemblée nationale	§397		
Règlement du Sénat.....	§337		
responsabilité de l'État du fait de la non-promulgation des mesures d'application	§331		

secrétaire général des affaires européennes§468, §245, §244, §243, §242, §230	sénatus-consulte du 8 septembre 1869 §265
secrétaire général des Consuls §31, §30	simplification du droit§390, §389, §388, §386, §376, §332, §5
secrétaire général du Comité de salut public §251, §27	solidarité gouvernementale§294, §287, §281, §268, §267, §265, §263, §177, §176, §53, §49, §28
secrétaire général du Conseil constitutionnel§453, §416, §414, §407	SOLON §380
Secrétairerie d'État§465, §306, §65, §47, §39, §31, §27	SOLON II §349, §325
secrétariat administratif à la présidence du Conseil §104	sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil§128, §127, §120, §107, §106, §87, §33
Secrétariat administratif à la présidence du Conseil§95, §84, §83, §74	sous-secrétaire d'État au ministère de la guerre §81, §77
Secrétariat général de l'Assemblée nationale..... §311	sous-secrétariat d'État à la présidence du Conseil§100, §100, §83, §79, §78
Secrétariat général des affaires européennes§251, §247, §247, §246, §246, §245, §244, §243, §241	suivi de l'application des lois par les commissions permanentes du Sénat §337
Secrétariat général du Directoire.. §131	tremblement de terre de Kobé §95
Sénat259, §455, §425, §422, §413, §380, §338, §337, §328, §327, §326, §321, §316, §292, §214	veille constitutionnelle §407
	vélin..... 270
	vice-ministres administratifs (Japon) §95
	<i>War cabinet</i> §91

Table des matières

<i>Introduction</i>	13
I- Le Secrétariat général du Gouvernement, une institution administrative paradoxale	15
II - Les raisons de la création du Secrétariat général du Gouvernement	19
III - Un rôle renouvelé et une place confortée sous la V^{ème} République	22
<i>Première partie: LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, UNE RÉPONSE AUX CRISES DE L'ÉTAT</i>	25
Chapitre 1^{er}. Le Secrétariat général du Gouvernement, réponse efficace à l'impératif de coordination du travail gouvernemental	27
Section 1. La crise, facteur déclencheur d'une structure de coordination.....	28
§ 1 ^{er} . La création naturelle de structures de coordination dans les régimes politiques dotés d'un pouvoir exécutif fort.....	28
A. Des systèmes de coordination centrés sur un homme de confiance.....	29
1. Avant le premier Empire : l'expérience réussie du Secrétaire général du « Directoire exécutif »	29
2. Le perfectionnement et la politisation du système de coordination sous l'Empire	33
3. Sous le second Empire : un ministère d'État aux attributions élargies.....	38
4. 1848, 1870 : la nécessité d'une structure de coordination articulée autour d'un homme ayant la confiance du Gouvernement provisoire.....	40
B. La disparition des structures de coordination à chaque changement de régime.....	41
1. Une structure liée à l'existence d'une présidence du Conseil forte.....	42
2. Les réticences du souverain, Roi ou Parlement, à l'égard d'une institution renforçant la présidence du Conseil	43
a. L'absence de structure de coordination sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, dans un contexte d'affirmation difficile de la présidence du Conseil.....	43

b. L'hostilité des assemblées à la mise en place d'une structure de coordination	47
3. Les effets négatifs pour la pérennité du régime d'une présidence du Conseil trop faible	48
C. Des fonctions assumées préfigurant celles du Secrétariat général du Gouvernement actuel	50
1. La coordination de l'action des ministres	50
2. Un rôle de mémoire et d'authentification des actes officiels, garant de la continuité de l'État	51
§ 2. La guerre de 1914-1918 à l'origine de la structure actuelle de coordination	53
A. la guerre, à l'origine de la création d'une structure de coordination de l'action gouvernementale en raison des difficultés d'organisation	53
B. Des tâtonnements pour trouver une structure efficace de coordination	55
1. Une impasse : traiter chaque sujet de manière autonome	56
2. Une avancée importante : la création d'un secrétaire général administratif auprès du Président du Conseil	56
C. La création par Clemenceau d'un sous-secrétariat à la guerre incorporant le secrétaire général administratif	58
D. Après la guerre, la mise en place d'un organe de documentation au service du Président du Conseil, coexistant avec un sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil	62
1. La création d'un organe de documentation modeste	62
2. La persistance de secrétaires d'État à la présidence du Conseil après la guerre	65
E. Une évolution voisine au Royaume-Uni	65
§ 3. L'apparition à l'étranger de structures de coordination à l'occasion de crises ou de changements politiques	69
A. L'exemple du Japon : l'apparition contemporaine d'une structure de coordination	69
B. L'accompagnement par l'OCDE des nouveaux pays dans la création d'indispensables structures de coordination du travail gouvernemental	72
Section 2. Le choix d'une structure légère, qui peine à s'imposer	74
§ 1 ^{er} . Une structure de coordination et de documentation à l'existence très précaire jusqu'en 1934	74
A. Jusqu'en 1934, une structure très légère aux seules fonctions documentaires	74

1. Une rationalisation des services en 1925 interrompue par la suppression du sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil par Poincaré	75
2. Le rétablissement d'une structure politique de coordination par André Tardieu puis son remplacement par une structure administrative par Gaston Doumergue	79
B. Une structure qui présente les prémisses de la structure actuelle, sans la coordination.....	80
§ 2. L'impossible affirmation du Président du Conseil rendant symétriquement impossible la création d'une structure de coordination	81
A. L'exigence d'un chef du Gouvernement institutionnalisé, pourvu de moyens réels et permanents, une constante doctrinale non suivie d'effets.....	81
1. Avant la Première Guerre mondiale : une pensée marquée par une vision positiviste et quasi-industrielle du travail gouvernemental	82
a. Une vision technocratique du travail gouvernemental par Henri Chardon	83
b. Une vision rationnelle par Léon Blum.....	85
2. Dans les années 1930 : le constat de l'urgence d'un renforcement de la présidence du Conseil	87
B. Initié par Doumergue, un projet de Secrétariat général du Gouvernement finalement mis en place en 1935 par Flandin.....	89
§ 3. Une structure modeste, peinant à s'imposer dans sa fonction maîtresse de coordination du travail gouvernemental.....	92

Chapitre 2. La confirmation du positionnement neutre du Secrétariat général du Gouvernement sous la IV^{ème} République..... 99

Section 1. Le bon choix d'une structure administrative, synthèse des expériences et des réflexions menées pendant la Seconde Guerre mondiale	100
§ 1. La coexistence de deux structures de coordination pendant la Seconde guerre mondiale.....	100
A. Une structure politique classique auprès du Gouvernement provisoire de la République Française, à Londres puis à Alger	100
B. Une structure principalement administrative à Vichy.....	103
1. La politisation relative de la fonction de secrétaire général du Gouvernement sous Vichy	104
2. L'expérimentation de la continuité d'une structure administrative à l'organisation rationalisée	106

§ 2. La fusion réussie des deux modèles en 1947	107
A. La conservation des apports et de l'organisation mise en place par le Gouvernement provisoire	107
B. Le bon choix d'une structure de coordination neutre et administrative à compter de 1947	108
Section 2. L'enracinement définitif du Secrétariat général du Gouvernement sous la IV ^{ème} République	110
§ 1 ^{er} . La compensation par le secrétaire général du Gouvernement de l'instabilité politique du régime	110
A. La création bienvenue d'une structure administrative permanente.....	110
B. Une instabilité ministérielle paralysante	112
C. Une continuité administrative assurée par le Secrétariat général du Gouvernement, à défaut d'une coordination sans objet en raison de l'instabilité ministérielle.....	113
1. La continuité administrative assurée par le Secrétariat général du Gouvernement	113
2. La présidence de la République, facteur de stabilité au sein de la IV ^{ème} République	115
§ 2. Un rôle de maintien de la continuité nationale lors de la transition entre la IV ^{ème} République et la V ^{ème} République	117
A. Un rôle essentiel de transition entre les deux régimes.....	117
B. Un élément de continuité malgré les ruptures institutionnelles.....	118
Chapitre 3. Sous la V^{ème} République : un rôle central de coordination, exercé dans des conditions difficiles	123
Section 1. Une étroite articulation avec le cabinet du Premier ministre	124
§ 1 ^{er} . Une programmation du travail législatif relativement informelle.....	124
A. Sous la IV ^{ème} République, une programmation neutralisée par l'instabilité ministérielle chronique	125
B. Sous la V ^{ème} République : une programmation simplement indicative, soumise à des impératifs politiques de court terme	126
C. L'exemple anglais : le Comité interministériel du programme législatif ou « Future Legislation Committee »	128
§ 2. Le rôle historique du Secrétariat général du Gouvernement : coordonner le travail gouvernemental avec le cabinet du Premier ministre	130

A. La coordination interministérielle : un processus contraignant concrétisant le principe de solidarité ministérielle	130
B. La coordination, « cœur de métier » historique du Secrétariat général du Gouvernement.....	132
C. La variété des instances politiques d'arbitrage	133
D. La concrétisation par le Secrétariat général du Gouvernement des arbitrages politiques décidés en amont.....	135
E. La matérialisation de l'arbitrage rendu : la rédaction et la diffusion du « bleu » par le Secrétariat général du Gouvernement	140
F. L'amélioration de l'organisation des réunions interministérielles	142
1. La perfectibilité de l'organisation des réunions interministérielles	142
2. L'autorité relative des « bleus ».....	143
3. L'exemple d'une procédure originale et efficace au Royaume-Uni : « la liste noire ».....	144
§ 3. Des périmètres d'interventions respectives du cabinet du Premier ministre et du Secrétariat général du Gouvernement précisément définis	146
A. Une distinction entre politique et administratif apparemment impossible	146
B. Une distinction entre politique et administratif garantie de plusieurs manières ...	148
1. La continuité et la permanence des agents du Secrétariat général du Gouvernement	148
2. L'attention portée par le Secrétariat général du Gouvernement à la neutralité politique dans sa fonction de conseil du Premier ministre	150
3. Le respect symétrique du politique à l'égard du Secrétariat général du Gouvernement	153
4. L'inutilité pour le politique d'une structure politisée supplémentaire.....	153
C. Le cas de Jacques Fournier	156
§ 4. La défense par le secrétaire général du Gouvernement de son périmètre d'intervention	159
Section 2. Un mode de coordination questionné, dans les méthodes comme dans les acteurs	160
§ 1. Une coordination perfectible du travail gouvernemental.....	160
A. Une coordination chroniquement parasitée par l'instabilité des périmètres d'intervention des ministres et par un nombre élevé de ministres.....	160

B. Le recours critiquable aux ordonnances conjugué à un suivi prévisionnel défaillant des textes.....	162
1. Les inconvénients d'un recours trop fréquent aux ordonnances	162
2. Un suivi prévisionnel des textes perfectible.....	164
C. Les multiples inconvénients d'une place trop grande accordée aux cabinets ministériels sur la coordination de l'action gouvernementale.....	165
1. La remontée d'un nombre excessif de sujets à trancher vers le Premier ministre	165
2 La déresponsabilisation des administrations	168
D. La sous-utilisation préjudiciable des secrétaires généraux dans la coordination ..	170
1 Sous Vichy : l'importance accordée aux secrétaires généraux des ministères pour coordonner l'action gouvernementale.....	171
2 Sous la IV ^{ème} République : le rôle marginal des secrétaires généraux.....	172
3 Sous la V ^{ème} République : la redécouverte progressive du rôle des secrétaires généraux des ministères	173
§ 2. Un monopole de la coordination du travail gouvernemental parfois contesté dans son principe même	175
A. La tentation récurrente des services de la présidence de la République d'intervenir dans l'action gouvernementale.....	176
1. Une tendance ancienne, liée à la place subordonnée du Premier ministre	176
2. L'utilisation des ministres par le Président de la République comme relais de son action	180
B. La mission de coordination du Secrétariat général du Gouvernement compliquée par l'instauration récente d'une coordination parallèle, à l'initiative de la présidence de la République	182
1. L'interventionnisme traditionnel de la présidence de la République.....	182
2. Une nouveauté : la tentative récente de la présidence de la République d'instaurer une coordination parallèle	184
C. La nécessaire subordination du Secrétariat général des affaires européennes au Secrétariat général du Gouvernement	188
1. Le positionnement ambigu du Secrétariat général des affaires européennes	188
2. Sa nécessaire subordination au Secrétariat général du Gouvernement	191

***Seconde partie : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, UN
GARANT DU FONCTIONNEMENT DÉMOCRATIQUE DES INSTITUTIONS 201***

Chapitre 1. Une structure administrative essentielle au fonctionnement démocratique des institutions.....	203
Section 1. Un rôle essentiel dans la préparation des Conseils des ministres	204
§ 1 ^{er} . Le Conseil des ministres, une étape essentielle préparée par le secrétaire général du Gouvernement	204
A. Une évolution discontinue du Conseil des ministres vers une instance formelle entérinant les décisions arbitrées.....	205
1. L'émergence du Conseil des ministres avec l'affirmation du régime parlementaire.....	205
2. Une instance insuffisante pour coordonner le travail gouvernemental.....	207
3. La rénovation du fonctionnement des Conseils des ministres pendant la seconde guerre mondiale	210
a. Une rupture consacrée par le régime de Vichy : faire du Conseil des ministres un simple lieu de conseil	210
b. Une rationalisation des conseils des ministres de la France libre entreprise par Louis Joxe	212
4. La nature hybride du Conseil des ministres sous la IV ^{ème} République	213
a. Le rôle de stabilisation joué par le Président de la République, président du Conseil des ministres	213
b. Des réunions soigneusement préparées par le secrétaire général du Gouvernement	216
B. Le secrétaire général du Gouvernement, seul habilité à établir un relevé des décisions faisant foi	218
C. Le Conseil des ministres, « point de passage constitutionnellement obligé »	220
1. L'affirmation du rôle du Président de la République en Conseil des ministres.....	220
2. La simple confirmation des décisions en Conseil des ministres	223
3. La vérification par le Conseil constitutionnel de la régularité des procédures suivies par le Conseil des ministres.....	228
D. Le Conseil des ministres, un « aiguillon pour pousser en avant la machine gouvernementale »	230

1. Une échéance permettant de décliner le programme politique en textes	230
2. Faire exécuter par les administrations les décisions entérinées	231
§ 2. Un positionnement du Secrétariat général du Gouvernement indifférent aux variations des équilibres institutionnels et politiques.....	233
A. En période de cohabitation.....	233
1. Le rôle du Secrétariat général du Gouvernement valorisé et facilité.....	233
2. La place restreinte de l'administration de la présidence de la République dans le maintien d'un contact avec le Premier ministre	237
B. En cas de concurrence entre Premier ministre et Président de la République	238
Section 2. Le Secrétariat général du Gouvernement, entablure entre l'exécutif et le Parlement.....	240
§ 1. La mise en place par étapes d'une liaison entre les assemblées parlementaires et le Gouvernement pour l'établissement de l'ordre du jour	240
A. Avant 1939 : l'absence préjudiciable d'un mécanisme de liaison entre assemblées parlementaires et Présidence du Conseil.....	240
B. Après 1945 : la mise en place d'un mécanisme élaboré de concertation, animé par le Secrétariat général du Gouvernement	242
1. Une liaison améliorant l'efficacité de l'action gouvernementale.....	242
2. Un mécanisme de centralisation des réponses aux questions parlementaires....	245
§ 2. Une délimitation précise des attributions de chacun des acteurs.....	246
A. Les rôles de « plaque tournante » et de veille juridique assurés par le Secrétariat général du Gouvernement	246
B. Le rôle politique du ministre délégué ou du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement	247
1. Une structure légère, une activité difficile.....	248
2. Des fonctions diversifiées	250
C. Le rôle de la direction de la séance des assemblées	252
1. La direction de la séance, point d'entrée unique de l'assemblée	252
2. Le soin d'un dialogue constant avec le Secrétariat général du Gouvernement ..	254
D. La préoccupation partagée par les assemblées et par le Secrétariat général du Gouvernement : le suivi des décrets d'application des lois promulguées	255

1. Une difficulté récurrente pour le Secrétariat général du Gouvernement dans le suivi des décrets d'application des lois.....	255
a. Le peu d'efficacité de la mise en cause de la responsabilité de l'administration en cas de refus de publier les décrets d'application d'une loi votée	255
b. Une volonté ancienne, difficilement concrétisée mais en voie de réalisation	256
2. Une préoccupation partagée par les assemblées parlementaires	259
Chapitre 2. Un rôle fondamental : assurer la continuité de l'État	265
Section 1. Le Secrétariat général du Gouvernement, « notaire » de l'État et garant d'un fonctionnement démocratique des institutions.....	266
§ 1 ^{er} . Le monopole du secrétaire général du Gouvernement sur la publication du <i>Journal officiel</i>	266
A. Une autorité à éclipses jusqu'à la IV ^{ème} République	266
B. Une autorité indiscutée sous la V ^{ème} République.....	268
§ 2. La nécessité démocratique d'une autorité exclusive du secrétaire général du Gouvernement sur le <i>Journal officiel</i>	269
A. Le risque avéré de réécriture de la loi, sous couvert de la rectification d'une erreur formelle : le « faux en matière législative »	270
B. Le palliatif de l'absence d'un contrôle sans équivoque sur le Journal officiel : une interprétation constructive de la jurisprudence.....	272
Section 2. Le Secrétariat général du Gouvernement, « greffier » de l'État : un rôle de conservation des pièces servant à déterminer les responsabilités.....	274
§ 1 ^{er} . La discontinuité dans la tenue et l'enregistrement des procès-verbaux du Conseil des ministres en période de paix contrastant avec la mise en place d'une procédure très formalisée en période de crise.....	274
A. L'absence d'obligation formelle d'établir et de conserver les procès-verbaux des séances du Conseil des ministres jusqu'à la IV ^{ème} République	275
B. Une obligation d'établissement et de conservation paradoxalement renforcée en période de crise.....	279
C. Sous la V ^{ème} République, une obligation tardive d'enregistrement et de conservation des procès-verbaux des séances du Conseil des ministres	280
§ 2. L'enjeu démocratique lié à l'enregistrement des décisions prises par le Gouvernement.....	282

Chapitre 3. Le Secrétariat général du Gouvernement, juriconsulte et légiste du Premier ministre : une fonction s'imposant comme primordiale..... 287

Section 1. En amont : un rôle difficile de vérification de la qualité des normes édictées ..	288
§ 1. Un objectif difficile : assurer la qualité des normes	288
A. Le contrôle en amont des conditions pour élaborer une norme législative de qualité	288
1. Les études d'impact : « une innovation conditionnelle » à l'effectivité relative	289
2. Le contrôle par le Secrétariat général du Gouvernement du contenu des études d'impact	291
3. Un examen général des textes avant et après leur transmission au Conseil d'État	292
B. Le contrôle a posteriori par le Secrétariat général du Gouvernement du respect des règles « légistiques » par les ministères auteurs de textes	294
C. Une mission générale de simplification des normes réglementaires dévolue au Secrétariat général du Gouvernement	296
§ 2. La codification du droit, une mission permanente, gage d'un droit accessible et intelligible	298
Section 2. En aval : le Secrétariat général du Gouvernement, défenseur de la loi devant le Conseil constitutionnel	301
§ 1 ^{er} . Un rôle éminent dans le contentieux <i>a priori</i> de la constitutionnalité des lois	301
A. Un équilibre construit autour du Secrétariat général du Gouvernement : des « largesses » procédurales au service d'une défense objective de la loi	301
1. Le Secrétariat général du Gouvernement, unique défenseur de la loi	302
a. L'affirmation tardive du Secrétariat général du Gouvernement comme défenseur unique de la loi devant le Conseil constitutionnel	302
α. Le Secrétariat général du Gouvernement, défenseur des lois « par élimination »	302
β. Des observations à la tonalité progressivement neutre	304
b. Une défense logique au regard du rôle de veille constitutionnelle assuré par le Secrétariat général du Gouvernement.....	307
c. Le refus persistant des assemblées de s'impliquer dans le processus de défense de la loi	309

2. L'objectivisation progressive de la défense du Secrétariat général du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel neutralisant le déséquilibre procédural à son profit	312
a. Un constat : d'importantes « largesses procédurales » au bénéfice du Secrétariat général du Gouvernement.....	312
α. Une proximité forte du secrétaire général du Gouvernement et du Conseil constitutionnel.....	312
β. Un rôle d'influence sur le Conseil constitutionnel	316
. Des décisions du Conseil constitutionnel parfois inspirées des observations du Gouvernement	317
. Le rôle indéniable joué par le Secrétariat général du Gouvernement dans la suggestion de réserves d'interprétation au Conseil constitutionnel, afin de prévenir d'éventuelles déclarations de non-conformité	319
b. L'objectivisation progressive de la défense par le Secrétariat général du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel	321
α. Une défense impartiale des lois	321
β. Un impératif de crédibilité, l'installation d'une « déontologie » dans les rapports entre Secrétariat général du Gouvernement et Conseil constitutionnel.	322
c. Une conséquence naturelle de cette objectivisation : la défense des lois d'origine parlementaire par le Secrétariat général du Gouvernement	328
B. Un équilibre progressivement remis en cause par le mouvement de revalorisation du Parlement, initié par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.....	332
1. L'augmentation progressive de dispositions d'origine parlementaire rendant leur défense compliquée pour le Secrétariat général du Gouvernement.....	332
a. Historiquement, une prise en compte à géométrie variable des dispositions législatives contestées sans grande conséquence pour le Secrétariat général du Gouvernement	332
b. L'augmentation récente des dispositions issues d'amendements parlementaires : une situation difficile à assumer par le Secrétariat général du Gouvernement	335
2. Le souhait persistant d'une formalisation de la procédure devant le Conseil constitutionnel.....	337
§ 2. Le positionnement du Secrétariat général du Gouvernement comme partie dans le cadre des autres contentieux	340
A. Dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité	340

1. Une procédure marquée par un strict respect du contradictoire	340
2. Une procédure essentiellement écrite	343
3. Une moindre sensibilité politique	344
4. Le rôle en aval du chargé de mission : accompagner avec le chargé de mission sectoriel le texte pris en conséquence d'une annulation intervenue à l'occasion d'une QPC	345
B. Dans le contentieux électoral	346
<i>Conclusion</i>	357
I. Le Secrétariat général du Gouvernement, un organe administratif, sans équivoque	358
II. Un « rouage essentiel », à l'efficacité fonction de l'appréciation du politique	360
III. Le constat d'une évolution de fond du Secrétariat général du Gouvernement : de coordinateur du travail gouvernemental à un rôle de légiste et de jurisconsulte	361
<i>Bibliographie</i>	365
<i>Table des annexes</i>	381
<i>Index des noms propres</i>	433
<i>Index thématique</i>	441
<i>Table des matières</i>	449

Résumé :

Entablure entre les pouvoirs exécutif et législatif, et donc organe administratif essentiel au fonctionnement de tout État moderne, le Secrétariat général du Gouvernement est pourtant une des institutions administratives françaises les plus méconnues.

Existant dans tous les pays, sous des formes très variées, depuis plus ou moins longtemps, le Secrétariat général du Gouvernement est apparu en France dès la Révolution de 1789, le Directoire entérinant sa création par le Comité de salut public. Il s'est maintenu de manière quasi ininterrompue jusqu'à aujourd'hui, jouant un rôle d'autant plus actif que l'instabilité politique était forte. Sous la IV^{ème} République, le Secrétariat général du Gouvernement et son secrétaire général ont assuré la permanence de l'État, en compensant l'instabilité chronique du politique.

Le positionnement du Secrétariat général auprès du Premier ministre induit la question de sa nature, politique ou administrative. Car le choix n'a pas toujours été fait d'y nommer un haut fonctionnaire neutre et étranger au pouvoir politique, de l'Empire au Front populaire.

Dans sa forme moderne, le Secrétariat général du Gouvernement, qui s'est progressivement structuré en une administration peu nombreuse, de très haut niveau et stable, est bien un organe administratif : la permanence exceptionnelle des secrétaires généraux le montre parfaitement.

Sous la V^{ème} République, la stabilité du pouvoir politique ne l'a pas affaibli. Son rôle d'organisateur du Conseil des ministres a été conforté. Au-delà de sa fonction de coordination du travail gouvernemental, le Secrétariat général du Gouvernement exerce aujourd'hui de nouvelles missions, comme la défense de la loi devant le Conseil constitutionnel, le suivi de l'application des lois. En outre, le Secrétariat général du Gouvernement a développé sa fonction d'intermédiaire entre le Parlement et le Gouvernement.

Preuve de l'importance du Secrétariat général du Gouvernement, la tendance récente à le tenir en dehors du processus décisionnel altère fortement l'efficacité de l'État.

Descripteurs : secrétaire général du Gouvernement, Secrétariat général du Gouvernement, Conseil des ministres, coordination du travail gouvernemental, suivi de l'application des lois.

Title and Abstract :

The French Cabinet secretariat, pivot of executive and legislative powers, and therefore being a necessary administrative organ to the operating of any modern State, is still one of the lesser known French administrative structure.

Having existed in varied forms in all countries, the Cabinet secretariat appeared in France the same time as the French Revolution in 1789. It was created by the "Comité de Salut public" and its creation was insured by the Directoire. The Cabinet secretariat lasted until today almost without interruption, playing a role which's importance increased as political instability increased. Under the 4th Republic, the Cabinet secretariat secured the continuity of the State, through the balancing of chronic political instability.

Its ties to the Prime minister raises the question of its true nature, be it political or administrative. In fact, from the "1st Empire" to the "Front Populaire", the choice was not always made to appoint an administrator who would have been fully neutral and uninvolved to the political power.

In its current form, the Cabinet secretariat is well an administrative body, that became progressively supported by a small, stable, but high-levelled administration. The extraordinary permanence of the Cabinet secretariat illustrates it perfectly.

Under the 5th Republic, the steadiness of political power did not weaken the Cabinet secretariat. Its function as an organiser of the Council of the ministers even strengthened its role. Beyond its responsibility of coordinating the governmental work, it has been charged with new duties, like the defense of a law before the "Conseil constitutionnel", the inspection of the questions of constitutional validity, or the monitoring of the application of laws. Besides, the Cabinet secretariat developed its function of a go-between between the Parliament and the Government, without even infringing upon the role of the minister in charge with the relations with the Parliament.

One rebuttal evidence of the importance of the Cabinet secretariat is the relatively new tendency to maintain the Cabinet secretariat out of the decision-taking process of the State, which has for consequence a violently diminished general efficiency of the State.

Keywords : Cabinet secretariat, permanent secretary, Prime minister.