

Université Paris II – Panthéon-Assas

École doctorale Georges Vedel

Thèse de doctorat en droit public
Soutenue le 10 Décembre 2021

Formation, changements et remaniements du Gouvernement sous la Cinquième République.

Thèse de doctorat / Décembre 2021



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

M. de BONNAVENTURE Xavier

Sous la direction de M. le professeur Philippe LAUVAUX

Rapporteurs : Mme Pauline Türk et M. Gilles Toulemonde

Membres du jury :

M. Armel le Divellec

M. Jean Massot

M. Tanguy Pasquet-Briand

A mes parents.

A Thibaut et Hélène, Amaury et Alexandrine, Clément, à Stanislas, Martin et Aliénor.

A ma Famille, aux Amis, aux Etudiants.

A mon directeur de thèse.

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

Mes remerciements vont d'abord à mon directeur de thèse, le Professeur Philippe Lauvaux. Qu'il me soit permis de lui exprimer ici ma profonde gratitude et mon affection pour la qualité avec laquelle il a dirigé ce travail et la bienveillance avec laquelle il m'a accompagné durant ces années de doctorat.

Ma plus vive reconnaissance va également aux nombreux collègues et amis qui ont apporté une contribution majeure à la réalisation de ce travail par leurs précieux conseils, leur constante écoute, et tout spécifiquement à Jean-Félix de Bujadoux ainsi qu'à Christophe Bellon, Loup Bommier, Thibault Desmoulins et Jonathan Sellam.

Je tiens également à témoigner ma gratitude à tous les proches qui ont contribué à sa relecture : Simon de Bonnaventure, Jeanne de Dinechin, Brigitte Grangaud, Renaud et Marie-Agnés de Labarre, Stéphane de Lestrangé et Ophélie Picca.

Enfin, je remercie du fond du cœur mes parents et l'ensemble de ma famille à la fois pour leur soutien quotidien et sans faille, et leur lecture avisée de ce travail, et tout spécifiquement Clément pour son aide majeure dans la mise en forme finale.

Résumé :

Les règles, à la fois constitutionnelles ou déterminées par les usages, qui encadrent la composition du Gouvernement ont été transformées par l'avènement de la Cinquième République.

La présente thèse rappelle d'abord la nécessité d'une claire distinction des concepts, et notamment des notions de formation, de changements ou de remaniements du Gouvernement. Elle montre également la transformation des principes qui guident à la fois le fonctionnement et l'organisation du Gouvernement sous la Cinquième République, et la part majeure jouée par les conventions et les usages.

Cette transformation du cadre a conduit les têtes de l'exécutif, et tout spécifiquement le Président de la République, à se réapproprier le choix des hommes. Elle implique aussi une évolution pratique de la nature de la responsabilité collégiale du Gouvernement, et individuelle des ministres. Elle entraîne enfin une mutation des filières de recrutement des membres du Gouvernement.

L'émergence du présidentielisme majoritaire a également conduit à un renforcement de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement. La forte personnalisation de la pratique en la matière alimente le débat sur la nécessité d'un encadrement constitutionnel ou législatif de la structure gouvernementale.

Descripteurs : droit constitutionnel, institutions de la Ve République.

Title and Abstract (1700 characters):

The rules both constitutional and determined by custom, which governs the composition of the government, were transformed by the advent of the Fifth Republic.

This thesis first of all recalls the need for a clear distinction between concepts and in particular notions of formation, changes or reshuffles of the government. It also shows the transformation of the principles which guide both the functioning and the organization of the Government under the Fifth Republic, and the major part played by conventions and customs.

This transformation of the framework has led the heads of the executive, and more specifically the President of the Republic, to reappropriate the choice of men. It also implies a practical evolution of the nature of the collegial responsibility of the Government, and of the individual ministers. Finally, it brings about a change in the recruitment channels for members of the government.

The emergence of majority presidentialism has also led to a strengthening of the organizational autonomy of the government. The strong personalization of the practice in this area fuels the debate on the need for a constitutional or legislative framework for the government structure.

Keywords: constitutional law, institutions of the fifth Republic.

Principales abréviations

art.	Article.
CE	Conseil d'Etat
cf	Confère
chap.	Chapitre(s).
chron.	Chroniques
CL	Commission des lois
coll.	Collection.
Concl.	Conclusions.
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure.
Dir.	Sous la direction de.
éd.	Edition.
JORF	Journal officiel de la République française.
JOAN	Journal officiel Assemblée Nationale.
<i>Ibid</i>	Dans l'ouvrage ou l'article cité précédemment
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
n°	Numéro
<i>op.cit.</i>	Opus citatum.
RDP	Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger.
RFDA	Revue française de droit administratif.
RFDC	Revue française de droit constitutionnel.
RFSP	Revue française de sciences politiques.
<i>Sic</i>	Ainsi écrit.
Sect.	Section.
SGG	Secrétariat général du Gouvernement.
SIG	Service de l'information du Gouvernement.
t.	Tome.

Sommaire

<i>Introduction</i>	10
<i>Première Partie : L'émergence d'un cadre propre à la cinquième république</i>	46
Titre 1 : Un bouleversement du fonctionnement et de l'organisation du Gouvernement.	48
Chapitre 1. Des principes de fonctionnement repensés.	49
Chapitre 2. Une organisation gouvernementale rénovée.	103
Titre 2 : Un bouleversement du cadre relatif à la formation, au changement et au remaniement du Gouvernement.	180
Chapitre 1. Questions de sémantique.	182
Chapitre 2. Questions de sources.	251
<i>Deuxième Partie : La restauration d'une autonomie présidentielle quant au choix des hommes</i>	309
Titre 1 : Une autonomie présidentielle restaurée quant à l'entrée en fonction des membres du gouvernement	311
Chapitre 1 : Le choix du premier ministre, ou le trompe l'œil d'un pouvoir discrétionnaire du président de la République	312
Chapitre 2 : Le choix des ministres, ou le trompe l'œil d'un pouvoir partagé entre deux têtes de l'exécutif	385
Titre 2 : Une autonomie présidentielle restaurée quant au départ des membres du gouvernement	492
Chapitre 1 : La démission du gouvernement : le mirage de l'absence de droit de révocation présidentielle	494
Chapitre 2 : Le départ individuel des autres membres du gouvernement, marque du « glissement présidentieliste » de la Cinquième République.....	578
<i>Troisième Partie : La restauration d'une autonomie présidentielle quant aux choix de la structure gouvernementale</i>	650
Titre 1 : La persistance d'un débat autour de la nécessité de normer la structure gouvernementale	652
Chapitre 1 : Les enseignements de l'histoire : une résistance marquée aux incursions du législateur	654
Chapitre 2 : La difficulté de tirer des enseignements clairs du droit comparé.....	689
Titre 2 : Le développement d'un phénomène « d'instabilité architecturale » inhérent à la Cinquième République.	733
Chapitre 1 : Une structure gouvernementale écartelée entre poids des traditions et contingences momentanées.....	734
Chapitre 2 : Les conséquences de l'autonomie organique du gouvernement : une tendance excessive à la personnalisation.	802

<i>Conclusion générale</i>	854
<i>Bibliographie</i>	861
<i>Index Onomatique</i>	898
<i>Index Thématique</i>	904
<i>Table des matières</i>	909

Introduction

« Ne faut-il que délibérer,
La Cour en conseiller foisonne,
Est-il besoin d'exécuter,
L'on ne rencontre plus personne ».

Jean de La Fontaine, *Conseil tenu par les rats*, 1668

« Dans le temps actuel, l'aristocratie en tant que force politique a disparu ; mais l'élite administrative est encore un élément de résistance dangereux pour les gouvernements, parce qu'elle est d'elle-même indépendante ; il peut être nécessaire de l'appauvrir ou même de la ruiner complètement ». Ce passage du *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu*, illustre parfaitement la complexité de l'équation à laquelle est confrontée tout détenteur du pouvoir exécutif. S'il veut effectivement gouverner et non seulement régner, il lui faut s'approprier ou se réapproprier le choix des Hommes.

Auteur d'une thèse sur la compétence de nomination du Président de la République, Lucie Sponchiado fait écho aux écrits de Montesquieu : « Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par le choix est de la nature de l'aristocratie »¹. Progressivement la désignation par tirage au sort a été remplacée par l'affirmation d'une véritable compétence de nomination. Celle-ci devient alors un attribut essentiel de la puissance de l'exécutif, un instrument incontournable de l'exercice de la souveraineté. Toutefois, il est notable que le système de la nomination n'a pas été spontanément perçu comme le plus légitime². A l'instar du Baron de La Brède, nombre d'auteurs voyaient dans le mécanisme du tirage au sort un moyen d'affirmer une plus stricte égalité, et de permettre une participation plus ouverte à l'exercice du pouvoir³.

Au contraire, le système de la nomination s'inscrit dans une conception personnalisée de l'exercice du pouvoir. De manière mécanique, l'ensemble des régimes qui ont eu à cœur de « réhabiliter l'exécutif » ont renforcé le pouvoir de nomination dévolu au chef de l'Etat. Cette réalité historique se

¹MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Firmin Didot, 1864, p11.

²Sur ce sujet, voir notamment L.SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la République*, Dalloz, 2017, p 6.

³Lucie Sponchiado fait notamment référence aux écrits de Jean-Jacques Rousseau, Cf notamment, J-J.ROUSSEAU, *Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée*, Cazin, 1782, pp 162 et s.

vérifie dès la période du Directoire, et s'amplifie avec l'avènement du Consulat⁴. La maîtrise du choix des hommes devient alors le vecteur essentiel de la montée en puissance de l'appareil gouvernemental, et par extension du développement de l'administration. Elle constitue également une source de renforcement du césarisme, l'existence d'une technocratie inféodée à l'Empereur gommant mécaniquement toute forme réelle de contre-pouvoirs.

Les acquis du Premier Empire quant à la centralisation des nominations perdureront sous la Monarchie restaurée, et postérieurement entre 1852 et 1871. L'avènement de la Troisième République va complexifier les choses. L'article 3 de la loi 25 février 1875 dispose que le Président de la République « nomme à tous les emplois civils et militaires », selon une formule directement héritée de la Restauration⁵. Mais, la crise du 16 mai 1877, le départ contraint du Maréchal de Mac-Mahon et l'élection de Jules Grévy vont bouleverser l'équilibre établi. Progressivement, le chef de l'Etat va perdre la maîtrise du choix des hommes, au profit du Président du conseil et des membres du Gouvernement, lequel devra composer avec la fonction élective du Parlement.

Paradoxalement, cette dépossession n'était même pas souhaitée par Jules Grévy lui-même. Dans son message du 6 février 1879, il précise ainsi : « [Le Président] veillera à ce que la République soit servie par des fonctionnaires qui ne soient ni ses ennemis, ni ses détracteurs »⁶. Certes, l'attachement ici exprimé au respect des institutions républicaines peut-être perçu comme une forme d'infléchissement, les hommes désignés devant être compatibles avec l'orientation républicaine de la Chambre basse. Toutefois, Jules Grévy semble bien ranger le pouvoir de nomination dans le socle incompressible des prérogatives présidentielles.

La récurrence des scandales politiques, notamment l'affaire des décorations qui contraindra Jules Grévy à la démission, achèvera de fragiliser l'institution présidentielle. Sous la Troisième République, le chef de l'Etat va être progressivement dépossédé du choix des hauts fonctionnaires les plus importants. Il va également perdre la maîtrise de la composition du gouvernement, celle-ci reposant essentiellement sur le Président du Conseil et les partis⁷. La courte parenthèse du régime de Vichy ne

⁴L.SPONCHIADO, *op.cit.*, pp 10-11.

⁵M.MORABITO, *Le chef de l'Etat en France*, Montchrestien, coll. « Clefs : Politique » 1996, p 84.

⁶Message de Jules Grévy prononcé par Raymond de Marcère à l'Assemblée Nationale le 6 février 1879.

⁷Sur ce sujet, Stéphane Rials relève que la plupart des Présidents de la République n'ont factuellement pu disposer que d'une faible marge de manœuvre pour désigner le Président du conseil et qu'ils ont pour la plupart dû renoncer à exercer

fera qu'accroître la défiance du personnel politique quant au risque de concentration du pouvoir de nomination.

La Constitution du 19 octobre 1946 entérine ce que la pratique institutionnelle de la Troisième République avait autorisé. *De jure*, le Président de la République ne détient plus la compétence de principe en matière de nomination, sauf pour les emplois pourvus en Conseil des ministres et les magistrats du siège. De même, par une formule dépourvue d'ambivalence, l'article 46 dispose que : « Le Président du Conseil et les ministres choisis par lui sont nommés par le Président de la République ». Le texte constitutionnel est donc sans ambiguïté quant au choix des ministres : celui-ci ne relève plus du chef de l'Etat et son pouvoir de nomination en la matière n'est que formel. Il laisse davantage de place au doute quant à la nomination du chef du Gouvernement, mais le lecteur attentif relèvera qu'à aucun moment le constituant n'a pris soin de préciser qu'il le choisissait.

La pratique institutionnelle va renforcer encore davantage le recul présidentiel en matière de nomination. Lucie Sponchiado qualifie ainsi son rôle en la matière de « magistrature d'influence effective »⁸. Cette appréciation vaut pour les nominations des plus hauts fonctionnaires, relevant selon la lettre de la Constitution de 1946 du Conseil des ministres, où le Président se contentera dans l'immense majorité des circonstances d'entériner formellement un choix établi préalablement par le cabinet. Elle s'applique également à la problématique de la désignation du Président du Conseil. Bien qu'il ait conservé en la matière une légère marge de manœuvre, le chef de l'Etat demeurera fortement contraint par la composition de la majorité parlementaire et le poids des partis.

L'érosion progressive de son pouvoir de nomination apparaît donc comme un des facteurs prépondérants de l'affaiblissement de l'autorité présidentielle. Plus largement, il aura pour effet d'accroître le lien de dépendance entre pouvoir exécutif et Assemblée Nationale, la désignation des ministres mais également celle des plus hauts fonctionnaires étant largement soumis à l'agrément préalable des partis politiques. Le recul du Chef de l'Etat en matière de nomination est donc bien révélateur d'une conception particulière de la séparation des pouvoirs⁹. Ceci explique que le Général

une réelle influence sur la composition du cabinet. Cf S.RIALS, *La Présidence de la République*, PUF, coll. « Que Sais-je ? », 1981, pp 49 et s.

⁸L.SPONCHIADO, *op.cit.*, p 10.

⁹D.CHAGNOLLAUD et J-L.QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la Cinquième République*, Fayard, 1996, pp 19-20.

de Gaulle, soucieux de redonner à l'exécutif sa force, ait fait de la restauration d'une véritable autonomie de l'exécutif quant au choix des hommes un de ses chevaux de bataille essentiel¹⁰.

Les institutions de la Cinquième République se sont donc bâties à rebours de celle de la Troisième et de la Quatrième. La reconnaissance d'une véritable autonomie de nomination deviendra l'un des marqueurs forts du nouveau régime. L'expérience personnelle du Général de Gaulle accentue l'attention générale accordée à cette problématique. Lucie Sponchiado l'exprime par une formule ajustée : « le Général de Gaulle a eu l'occasion d'éprouver l'importance des compagnons et de l'entourage »¹¹. Très attaché au culte du chef, il lui paraissait inconcevable de se laisser imposer ses collaborateurs.

L'historien Nicolas Roussellier apporte un éclairage supplémentaire sur l'importance accordée par le premier Président de la Cinquième République à la question des nominations : « La conception de De Gaulle, de ce point de vue, s'alimente directement à la source de l'idéologie de la puissance publique [...]. Lui aussi conçoit une séparation totale entre la sphère de l'Etat qui porte la défense de l'intérêt général et la sphère politique restée prisonnière des intérêts particuliers »¹². Dans l'esprit du Général la restauration du pouvoir de nomination s'inscrit donc bien dans une thématique plus large de réaffirmation de l'autonomie présidentielle à l'égard du personnel politique et des partis. Ainsi s'explique notamment la consécration de l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction ministérielle¹³. Il s'agit bien de créer les instruments d'une indépendance effective de l'exécutif vis-à-vis de l'Assemblée Nationale.

Dès lors, la faculté présidentielle de désignation du Premier ministre et des ministres devient un enjeu essentiel dans l'équilibre général des pouvoirs en ce qu'il constitue le point de départ d'une réelle autonomie de l'exécutif vis-à-vis du Parlement. Le pouvoir discrétionnaire de désigner le chef du

¹⁰On fait souvent remonter au discours de Bayeux du 16 juin 1946 l'émergence d'une véritable doctrine du Général de Gaulle en matière de nomination. En réalité, son attachement à la question du choix des Hommes semble beaucoup plus ancien, et peut également s'expliquer par la formation militaire de l'intéressé.

¹¹L.SPONCHIADO, *op.cit.*, p 239.

¹²N.ROUSSELLIER, *La force de Gouverner, le pouvoir exécutif en France XIXe -XXIe siècles*, Gallimard, essais, 2015, p 593.

¹³Selon l'article 23 de la Constitution de 1958 : « Les fonctions de membres du Gouvernements sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat Parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national, et de tout emploi public ou de toute activité publique ».

Gouvernement, permet au Président de devenir la pièce maîtresse de la Formation du Gouvernement, et de s'imposer d'entrée de jeu comme le chef de l'exécutif. De même, la faculté de changer de Gouvernement ou de le remanier, constitue un instrument incontestable de la puissance politique du Chef de l'Etat.

Pour appréhender pleinement l'intérêt d'une thèse sur la formation, les changements et les remaniements du Gouvernement, il convient d'évoquer d'abord le cadre conceptuel (I), avant de mettre en exergue le contexte institutionnel dans lequel celle-ci s'inscrit (II). Cette démarche préalable permettra de mieux appréhender les enjeux de notre travail, et le sens de notre démonstration (III).

I. Le cadre général de la recherche

Une bonne compréhension de l'objet d'étude suppose d'abord de revenir sur le développement d'une conception organique du « gouvernement », laquelle est aussi marquée par l'avènement d'un exécutif bicéphale (A), avant de s'attarder sur l'importance de la Formation, des changements et des remaniements du Gouvernement dans l'équilibre général des institutions (B).

A. L'émergence du « gouvernement » au sens organique du terme

Définir le terme Gouvernement n'est pas chose aisée. La doctrine s'accorde sur le caractère à la fois ambigu¹⁴, et multiforme¹⁵ du mot.

Dans le langage courant, les dictionnaires lui donnent une pluralité de sens. Selon son acception la plus ancienne et la plus large, il peut d'abord désigner « l'action de gouverner de diriger politiquement un Pays ». Il peut également être utilisé pour « qualifier la forme politique qui régit un Etat », l'utilisation la plus courante de ce second sens étant alors celle qui conduit à qualifier un régime de « Gouvernement démocratique » ou de « Gouvernement monarchique ». La notion peut aussi renvoyer à « l'ensemble des organes de l'Etat qui assurent la direction générale d'un Pays ». Selon cette conception, la vision de l'exercice du pouvoir est plus large, et pourrait par exemple justifier l'expression de gouvernement parlementaire, dès lors que l'exercice du pouvoir reposerait

¹⁴Ph.ARDANT et B.MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 23e édition, LGDJ, Coll.Lextenso, 2011, p 532.

¹⁵C-A.COLLIARD, « Le travail gouvernemental et ces méthodes », *Chronique*, 1948, p 15.

principalement sur cet organe¹⁶. Enfin, le quatrième sens de la notion est apparu de manière plus récente, et permet de désigner « l'organe qui détient le pouvoir exécutif ».

La combinaison de ces différentes définitions ne peut cependant satisfaire le constitutionnaliste. Elle ne prend pas suffisamment en considération la spécificité d'une organisation bicéphale du pouvoir exécutif. Or, dans un régime parlementaire traditionnel, il est d'usage de distinguer le chef de l'Etat, du chef du Gouvernement. La lettre de la Constitution du 4 octobre 1958 établit ainsi une distinction claire entre le Président de la République qui n'est pas formellement membre du Gouvernement, le Premier Ministre qui en est le chef constitutionnel, et les ministres qui le composent¹⁷.

Cette carence des dictionnaires de la langue française repose certainement sur l'incapacité à dégager un mot qui puisse englober la diversité de l'organisation de ce que Montesquieu appelait la « puissance exécutrice », dans les différents régimes démocratiques contemporains. Il est ainsi frappant de constater que selon les Pays, le terme ne renvoie pas précisément aux mêmes organes, et ne recouvre pas exactement les mêmes fonctions. Une telle différence d'appréhension ne peut s'expliquer seulement par un problème de traduction. Elle est également le fait d'organisations institutionnelles dissemblables.

La comparaison entre les régimes parlementaires français et britanniques en apporte une illustration particulièrement probante. Bagehot avait ainsi coutume de dire que le régime britannique disposait d'un « Gouvernement de Cabinet »¹⁸, ce qui était en fait une manière de mettre en exergue le caractère collégial des décisions prises par cette instance. Elle montre cependant la pluralité d'acceptions du mot selon que l'on évoque son sens général, ou son sens dans le droit constitutionnel français¹⁹.

L'organisation de l'exécutif britannique repose sur une dualité entre « cabinet » et « gouvernement ». Le premier apparaît ainsi comme particulièrement restrictif, et ne comporte que les fonctions

¹⁶Il s'agit des quatre définitions du terme donné par le dictionnaire *Larousse*. Mais celles des autres dictionnaires de la langue française ne diffèrent pratiquement pas.

¹⁷L'article 21 de la Constitution dispose clairement que « le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ». Voir *infra* pour plus de développements.

¹⁸J.MACKINTOSH, *The British Cabinet*, Steven and sons, 3e édition, 1977, p 447.

¹⁹M-A.COHENDET, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 5e édition, 2011, p 227.

ministérielles les plus importantes, généralement dévolues à des « Secrétaires d'Etat »²⁰, alors que le second est beaucoup plus large. Il englobe à la fois les membres du cabinet, mais aussi les ministres qui n'y appartiennent pas formellement, puis les « juniors ministers », qui dépendent de l'autorité d'un membre du cabinet sans pour autant avoir eux-mêmes cette qualité, ce qui les rapprocheraient en quelque sorte de nos ministres délégués ou de nos secrétaires d'Etat²¹. En revanche, en Grande-Bretagne de la même manière qu'en France, le terme « government » est aussi utilisé de manière fréquente dans une acception finaliste pour qualifier l'ensemble des institutions, des règles et des procédures qui régissent le Pays.

La notion de Gouvernement est donc d'une très grande complexité. Elle peut épouser à la fois un sens fonctionnel et un sens organique, mais cette seule distinction ne permet pas de caractériser la diversité de ses utilisations²². En l'absence de définition précise dans les textes constitutionnels, son interprétation varie en fonction du contexte historique et politique, et au gré des divergences doctrinales. En France, la conception fonctionnelle de la notion va d'abord prédominer. Le développement du sens organique de la notion n'interviendra que plus tardivement. La pensée républicaine est teintée d'une profonde défiance à l'égard du mot qui renvoie implicitement à l'idée d'un pouvoir exécutif fort. C'est seulement dans la Constitution du 4 octobre 1958 qu'il va prendre le sens que nous lui connaissons aujourd'hui.

Certains auteurs font remonter à Jean Bodin la première occurrence du mot. Dans les six livres de la République, il précise ainsi : « la République est un droit gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est donné avec puissance souveraine »²³. Pourtant, l'expression prend ici un sens uniquement finaliste. Elle s'applique autant à l'exercice de la puissance du prince envers ses sujets, qu'à celle du seigneur à l'égard de ses vassaux, ou du père vis-à-vis de ses enfants.

²⁰Au contraire de la pratique institutionnelle française, le titre de secrétaire d'Etat est considéré comme plus prestigieux que celui de ministre en Grande-Bretagne et il accompagne généralement les titulaires des portefeuilles les plus historiques. Toutefois, plus qu'une idée de hiérarchie, il s'agit d'abord d'une appellation, certains portefeuilles comme celui de Chancelier de l'échiquier (finances) ou celui de Lord Chancelier (une partie de la justice), ne comprenant formellement ni l'appellation de ministre, ni celle de secrétaire d'Etat.

²¹Voir infra pour plus de développements.

²²Sur ce sujet il est notamment intéressant de consulter l'étude réalisée par P.JAN, *Le Gouvernement de la Cinquième République*, La documentation française, édition 2002, p 3.

²³J.BODIN, *Les six livres de la République, Livre premier*, 1576, Corpus des Oeuvres de Philosophie en langue française, Fayard, 1986.

L'idée de l'auteur est de montrer qu'aucun acte de commandement n'est bon s'il n'est guidé par un idéal de justice, en conformité avec l'adage thomiste « *jus quod justum est* » : le droit est ce qui est juste. D'où l'utilisation du syntagme « droit gouvernement » : c'est la conception matérielle de l'acte qui va prédominer. L'idée de « gouvernement » implique la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, celle de « droit gouvernement » supposant leur caractère vertueux. Sans pour autant attacher le mot à la personne qui exerce le pouvoir, l'œuvre de Jean Bodin témoigne d'une première utilisation qui le rapproche de son sens fonctionnel actuel.

Avec la philosophie des lumières et le développement du régime parlementaire sur le continent européen d'une part, et l'affirmation du régime présidentiel sur le sol américain, le sens conféré au terme va connaître un premier glissement. Dans les écrits de Locke et de Montesquieu, il va désormais renvoyer à l'organisation et à la division des pouvoirs, et plus précisément à la place dévolue aux organes exécutifs, judiciaires et législatifs, et aux rapports que ces derniers entretiennent entre eux²⁴. Cette signification va être largement reprise par la doctrine, celle-ci utilisant le terme comme critère de classification des régimes dans leurs formes les plus diverses.

Ainsi en 1929, dans son *Précis de droit constitutionnel*, Maurice Hauriou établit une distinction entre le « gouvernement parlementaire » fondé notamment sur le modèle britannique largement exporté en Europe et dans certains pays d'Amérique Latine, le « gouvernement présidentiel » correspondant au modèle américain, et le « gouvernement conventionnel », tiré de l'organisation révolutionnaire française du pouvoir²⁵. Cet emploi du mot « gouvernement » comme synonyme de « régime » pour caractériser le type plutôt présidentiel ou parlementaire d'un Etat, va progressivement s'installer dans le langage courant.

Pourtant, Georges Burdeau semble réprover cet usage et opère une distinction intéressante entre les formes de gouvernement (ce dernier étant toujours entendu au sens large), et les régimes politiques eux-mêmes. Ces derniers apparaissent alors comme « des sous-classes au sein de la catégorie des formes de Gouvernement dans lesquels le pouvoir est partagé »²⁶. Ici, l'utilisation du mot servirait donc à qualifier la forme la plus générale de ce régime politique, ce qui pourrait par exemple conduire

²⁴ P.JAN, *op.cit.*, p3.

²⁵ M.HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929, p195 et s

²⁶ F.HAMON et M.TROPER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 2015, p 95 et s

à la distinction plus ancienne établie par Lafferrière entre « gouvernement absolu » et « gouvernement constitutionnel » d'une part, « gouvernement monarchique » et « gouvernement républicain » d'autre part, et « gouvernement mixte » ou « gouvernement tempéré » enfin²⁷. La classification chère aux constitutionnalistes entre régime parlementaire et régime présidentiel apparaît alors comme une deuxième catégorie pour laquelle l'utilisation du terme « gouvernement » telle qu'elle avait été consacrée par Lafferrière serait à proscrire²⁸. Cette différence d'approche témoigne surtout de la difficulté de donner un sens précis au terme, et de l'absence de définition communément entendue.

L'usage courant du mot pour désigner le pouvoir exécutif, n'interviendra que de manière plus tardive. Pourtant, dès la période des lumières Rousseau l'entendait déjà ainsi puisqu'il définissait le gouvernement comme « un corps intermédiaire [...] chargé de l'exécution des lois et du maintien de la liberté, tant civile que politique ». Dans le *Contrat Social* il précise : « j'appelle donc gouvernement ou suprême administration l'exercice de la puissance exécutive »²⁹. Mais l'attachement des régimes révolutionnaires au légicentrisme va conduire à un bannissement de ce terme dans les constitutions démocratiques. Son utilisation est exceptionnelle et marque surtout la défiance des constituants vis-à-vis du risque exécutif trop puissant³⁰.

A contrario, il connaîtra un usage abondant dans les constitutions césaristes. Ainsi celle du 22 frimaire an VIII, intitulera t'elle son titre IV « le Gouvernement », pour qualifier le triumvirat consulaire mis en place³¹. Le texte détaille ensuite les prérogatives dévolues au Premier Consul, Napoléon Bonaparte, principal détenteur de l'exécutif, incluant notamment un pouvoir de nomination et de révocation de la haute administration sans limite, et presque sans contrôle³², des prérogatives exceptionnelles liées au caractère autoritaire de ce régime³³, à côté des attributions régaliennes traditionnellement dévolues

²⁷ J.LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*, Domat Montchrestien, 1947, p 265 et s

²⁸ Ici, il est alors d'usage de privilégier le terme régime.

²⁹ J-J ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, 1.III.CHI

³⁰ L'article 35 de la Déclaration des Droits de 1793 dispose ainsi que : « Quand le gouvernement viole es droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs ». Ici, le mot « gouvernement » est donc bien utilisé comme repoussoir face à la crainte d'un pouvoir exécutif trop puissant.

³¹ Selon l'article 39 de la Constitution du 22 Frimaire an VIII : « Le Gouvernement est confié à trois consuls nommés pour une durée de dix ans, et indéfiniment rééligibles ». L'utilisation du terme « gouvernement » peut être ici perçu comme attaché au pouvoir exécutif *stricto sensu* ?

³² Article 41 de la Constitution du 22 Frimaire An VIII

³³ Voir par exemple l'article 46 qui consacre le droit d'arrestation arbitraire en cas de conspiration contre l'Etat.

au Chef de l'Etat³⁴. Toutefois le titre IV comprend également des développements sur les ministres et sur le Conseil d'Etat, de telle sorte qu'il est difficile de savoir si le mot ne renvoie qu'au seul triumvirat, s'il inclut également les ministres, ou même s'il englobe également l'Administration dans son sens le plus large³⁵.

Par une logique similaire, le terme « gouvernement » est également très employé dans la Constitution de 1852³⁶. Mais là encore, la concentration des pouvoirs entre les mains de Napoléon III conduit à lui donner une acception large. Il renvoie alors à l'exercice du pouvoir par ce dernier, et vise autant les prérogatives naturellement détenues par le pouvoir exécutif³⁷, son initiative exclusive des lois, et son droit de veto absolu sur ces dernières³⁸.

Dans les deux Constitutions impériales, cette utilisation récurrente ne permet pas encore de le définir, ou de l'assimiler totalement au pouvoir exécutif, et pas davantage de caractériser les débuts de l'institution gouvernementale telle qu'on la connaît aujourd'hui³⁹. Elle montre cependant une forte opposition entre la tradition révolutionnaire et son attachement à une souveraineté d'origine exclusivement parlementaire, et une tradition césariste plus soucieuse de permettre la mise en place d'un pouvoir exécutif fort que le terme « gouvernement » épouse parfaitement.

C'est toutefois dans une Constitution républicaine, celle du 4 novembre 1848, que la conception organique du terme dans son sens strict, trouve une première consécration. L'article 68 de ce texte dispose que « le Président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'Administration ». Bien que passée relativement inaperçue, cette disposition est bien révélatrice d'un glissement.

³⁴ De manière traditionnelle, cela inclut le pouvoir de faire la guerre, de diriger la diplomatie, d'être garant de la sécurité, et de battre monnaie.

³⁵ Pour des développements plus précis sur l'acception du mot « Gouvernement » dans la Constitution de l'an VIII, voir notamment M.TROPER, « L'émergence du mot Gouvernement » in *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, p 133-139 .

³⁶ Sur ce sujet, voir notamment J.MASSOT, *op.cit.*, pp 125 et s.

³⁷ Outre les prérogatives régaliennes, il faut également considérer celles qui sont traditionnellement dévolues au Chef de l'Etat : pouvoir de nomination et de révocation, droit de grâce, droit de déclarer un Etat de siège au sein d'un département.

³⁸ Article 4 de la Constitution de 1852

³⁹ On retrouve d'ailleurs le terme de manière marquée dans la Constitution du Maréchal Pétain, ce qui montre l'attachement des régimes autoritaires au mot « gouvernement », mais connote aussi son utilisation.

Ainsi, nous relèverons d'abord que pour la première fois, le terme « gouvernement » est utilisé pour caractériser le pouvoir exécutif en lui-même, et non pour qualifier les prérogatives que ce dernier exerce. Ensuite, il faut également noter que de manière tout aussi inédite, elle établit clairement une distinction entre le Président de la République, les ministres, et l'Administration elle-même. Or ici, le terme « gouvernement » peut être interprété comme ne visant que les ministres, ce qui marquerait en creux la pleine reconnaissance d'un exécutif bicéphale. Seule la brièveté du régime et l'hégémonie napoléonienne empêcheront cette conception de s'installer durablement. Mais ce sont bien les prémisses du fonctionnement actuel du pouvoir exécutif qui sont déjà posées dans la lettre de la Constitution de 1848.

Avec l'installation durable du parlementarisme, le gouvernement en tant qu'organe collégial, distinct du Chef de l'Etat, et collectivement responsable, va émerger véritablement⁴⁰. Sous la Troisième République, cette distinction est clairement établie par l'article 6 de la loi du 25 février 1875 : « les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels – Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison ». L'idée d'un Chef de l'Etat irresponsable politiquement, et d'un « Gouvernement » dirigé par la figure nouvellement consacrée du Président du Conseil, qui endosse à la place de ce dernier la responsabilité politique devant le Parlement trouve sa première consécration textuelle.

La pratique de la Troisième République ancrera dans les esprits ce nouveau partage de rôle, faisant du Président du Conseil l'homme fort du régime. Le message prononcé par Jules Grévy au lendemain de la crise du 16 mai 1877 a joué, de ce point de vue, un rôle primordial. Au-delà de ses implications quant au rapport entre le cabinet et le Parlement, il a également affecté de manière considérable le fonctionnement du pouvoir exécutif. En enserrant le Chef de l'Etat dans l'exercice des prérogatives régaliennes, il consacre la figure du Président du Conseil lequel se verra alors transférer les prérogatives de Gouvernement⁴¹.

⁴⁰P.JAN, *op.cit.*, p 1.

⁴¹L'importance des conséquences que ce discours a eu sur la pratique institutionnelle de la Troisième République, et la stricte observance de la nouvelle répartition des rôles établies par Jules Grévy justifie l'utilisation du qualificatif de « constitution Grévy »/.

Ce bouleversement de l'équilibre institutionnel initial permettra d'inscrire durablement l'idée d'un exécutif bicéphale, sans que le sens conféré au mot « gouvernement » ne soit encore confondu avec l'organe communément appelé « cabinet » ou « ministère »⁴². Dans la doctrine également, l'ambivalence prévaut, le terme pouvant être utilisé soit pour désigner le Président de la République seul, soit au contraire pour faire référence à l'Administration dans son sens le plus large⁴³, soit enfin comme synonyme du pouvoir exécutif bicéphale, chacune des deux branches réunies formant le « Gouvernement »⁴⁴. Cette diversité terminologique aboutira à semer une certaine confusion. Jamais cependant le mot ne servira à qualifier de manière plus restreinte le Président du Conseil et les ministres.

L'émergence de la Quatrième République, entraînera une formalisation constitutionnelle du « Gouvernement », en tant qu'institution collégiale et solidaire⁴⁵ marquée notamment par la confirmation du rôle central dévolu au Président du Conseil sous le régime précédent. Dans le souci de rationalisation du régime parlementaire⁴⁶, les prérogatives constitutionnellement octroyées à ce dernier sont très importantes. Elles recourent à la fois les pouvoirs régaliens qui sont traditionnellement dévolues au pouvoir exécutif, mais également de véritables moyens de freins et contrepoids vis-à-vis du Parlement. Le rôle relativement effacé du Président de la République, excepté précisément dans le processus de nomination du Président du Conseil, aboutira, par jeu logique, à installer durablement l'idée du bicéphalisme comme seul mode d'organisation possible de l'exécutif⁴⁷.

Pourtant, sur le plan sémantique, ce régime restera marqué par les mêmes incertitudes que les

⁴²Sur ce sujet Jean Massot observe : « En revanche, la notion de chef du Gouvernement est plus récente [NB : que celle de chef de l'Etat], sans doute en va-t-il ainsi, en premier lieu, parce-que le terme de gouvernement a longtemps servi à désigner un type de régime constitutionnel, plutôt qu'une réunion de gouvernants... ». Cf J.MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement*, La documentation française, 2008, p 23.

⁴³A.ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Sirey, 1927, pp 238 et s.

⁴⁴L.DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, De Brocard, 1924, pp 548 et s.

⁴⁵P.JAN, *op.cit.*, p 7.

⁴⁶Selon les termes de Georges Vedel : « La rationalisation du parlementarisme, entendait suppléer aux structures et aux habitudes britanniques par des mécanismes tendant à des effets comparables et ayant une double fonction : tout d'abord permettre à la France de connaître des élections significatives et des majorités stables ; ensuite créer une tradition qui renforcerait l'action de ces mécanismes et qui, peut-être, permettrait un jour de s'en passer ». Cité in Ph.LAUVAUX, *parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruylant, 1988, p 18.

⁴⁷Ph ARDANT et B.MATHIEU, *op.cit.*, p 388.

précédents. La lettre de la Constitution de 1946 n'utilise pas le terme « gouvernement », privilégiant là encore d'autres termes, tantôt celui de « Conseil des ministres »⁴⁸, tantôt l'anglicisme « cabinet », sans qu'un mot précis pour qualifier l'organe gouvernemental ne se dégage véritablement. Comme dans les autres textes marqués par une forte emprise légicentriste, celui de « Gouvernement » est proscrit, sans doute parce qu'il renvoie implicitement à l'idée d'un exécutif fort. Le contexte de la seconde guerre mondiale, et du caractère autoritaire de la Constitution Pétain, y sont sans doute pour beaucoup.

Néanmoins, dans le discours de Bayeux le Général de Gaulle donnera au mot « gouvernement » un sens qui le rapproche nettement de sa conception actuelle. En évoquant les prérogatives dévolues au Chef de l'Etat, il précise notamment que ce dernier devra « nommer les ministres et bien entendu le premier, qui devra diriger la politique et le travail du Gouvernement »⁴⁹. Pour la première fois, le terme est donc employé pour caractériser non pas l'exécutif dans son ensemble, mais bien de manière exclusive les ministres et le premier d'entre eux sous l'autorité duquel ils sont placés.

Cette utilisation inédite montre d'abord le rapport étroit entre la pensée du Général de Gaulle et le Gouvernement tel qu'il est conçu dans son sens le plus strict. Il permet également de mieux comprendre le choix de ce mot par le futur Constituant de 1958. Une utilisation plus large de celui-ci pour caractériser l'ensemble de l'exécutif, comme ce fut fréquemment le cas dans les textes constitutionnels précédents, aurait pu mettre à mal l'idée d'un Président arbitre, au-dessus des luttes partisans et relativement éloigné des actes de gouvernement quotidiens. A travers ce passage d'un discours considéré aujourd'hui encore comme aux racines de la pensée gaulliste sur les questions institutionnelles, ce sont bien les prémisses d'un nouveau partage des rôles que l'on peut percevoir. Le Président de la République apparaît comme davantage en retrait et détaché de la gestion des affaires politiques, tandis que le Premier Ministre a vocation à s'impliquer sur la scène intérieure.

Dans la loi du 3 juin 1958 d'abord, puis dans la Constitution du 4 octobre de la même année ensuite, le mot « gouvernement » connaîtra un usage aussi abondant qu'inédit. Signe de la volonté de restaurer un exécutif puissant, et à rebours des régimes précédents, les deux mots les plus fréquemment utilisés seront ceux de « Président de la République », et de « Gouvernement ». Désormais, ce dernier

⁴⁸ Le titre VI qui détermine les prérogatives du Président du Conseil et des ministres est ainsi improprement intitulé

⁴⁹ Discours prononcé par le Général de Gaulle le 16 juin 1946 à Bayeux.

apparaît clairement comme cet organe qui réunit un certain nombre de ministres placés sous l'autorité du Premier Ministre, et qui forme avec le Président de la République l'ensemble du pouvoir exécutif.

B. L'importance de la formation, des changements et des remaniements du Gouvernement dans l'équilibre général des institutions

Il conviendra de consacrer un chapitre complet sur la nécessité et la portée juridique de la distinction entre formation, changement et remaniement du Gouvernement. Il importe cependant de s'entendre dès à présent sur le sens de ces mots. Ainsi, la formation du Gouvernement doit être entendue comme recouvrant l'ensemble du processus aboutissant à l'entrée en fonction d'un nouveau Gouvernement. Une telle acception induit donc la prise en compte de l'ensemble des étapes et des mécanismes qui précèdent son installation⁵⁰. Le terme a donc une portée temporelle très large et ne saurait être exclusivement limitée au décret fixant la composition du Gouvernement.

A contrario, les notions de formation et de changement du Gouvernement renvoient à des opérations juridiques bien précises qu'il est nécessaire de distinguer⁵¹. Alors que le changement de Gouvernement implique la remise de la démission du Gouvernement par le Premier ministre, le remaniement ministériel n'implique pas cette formalité préalable. Là encore, il convient de ne pas se méprendre sur la portée réelle de cette distinction. Ainsi, l'existence d'un changement de Gouvernement n'impliquera nullement que le départ du Premier ministre soit effectif, le titulaire du poste pouvant parfaitement être renommé⁵². Elle suppose en revanche, la publication au journal officiel d'un nouveau décret de composition du Gouvernement qui devra concerner l'ensemble des membres, qu'ils aient ou non changé de département ministériel⁵³. Cette réalité constitue le corollaire logique du caractère bicéphale de l'exécutif français, et du principe de solidarité gouvernementale.

De même, la distinction entre changement de gouvernement et remaniement ministériel ne constitue

⁵⁰ A cet égard, il importe de distinguer clairement les phases de désignation et de nomination d'un nouveau Gouvernement. Cf sur ce sujet M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement, Recherche sur le droit gouvernemental de la Ve République*, Varenne, Coll.des thèses, 2015, pp 132 et s.

⁵¹ Cf notamment F.MELIN-SOUCRAMANIEN, et P.PACTET, *Droit constitutionnel*, Sirey, coll., 32e éd., 2013, pp 474-475.

⁵² C'est tout le sens de la distinction entre un changement de Gouvernement et changement de Gouvernement matériel. Ici, il importera de privilégier une acception formelle de la notion. Voir les développements de cette thèse Partie 1, Chapitre 3.

⁵³ Sur la question de l'intitulé des décrets et de leur portée, voir notamment G.TOULEMONDE et H.DESCLODURES, « Les décrets relatifs à la composition du Gouvernement. Recherche d'une cohérence », *RDP*, LGDJ, 2004, pp 33-66

pas nécessairement un indicateur solide de l'intensité des changements apportés à la composition du Gouvernement par les chefs de l'exécutif. Ainsi, un changement de Gouvernement peut parfaitement n'avoir qu'une incidence formelle, notamment lorsqu'il est justifié par la survenance d'élections législatives, l'usage voulant que le Premier ministre remette systématiquement sa démission au lendemain de telles échéances électorales⁵⁴. Dans une telle configuration, la composition du Gouvernement n'est généralement modifiée que de manière marginale. A l'inverse, un remaniement ministériel revêt parfois une portée plus lourde, surtout lorsqu'il intervient dans un contexte politique difficile pour la majorité présidentielle.

Cette clarification d'ordre sémantique opérée, il importe de bien mettre en exergue l'importance du processus de nomination des ministres dans l'économie générale d'un régime politique. Ainsi, la doctrine a coutume d'utiliser plusieurs qualifications pour expliciter de manière plus précise les caractéristiques d'un régime parlementaire. La plus commune, et cependant insuffisante, est celle qui consiste à distinguer régime parlementaire moniste et régime parlementaire dualiste. Or, de la faculté de révocation du Gouvernement par le chef de l'Etat dépend cette caractéristique, le régime parlementaire sera considéré comme moniste lorsqu'il est en fait ou en droit privé de cette prérogative, et à l'inverse dualiste lorsqu'il en est pourvu.

Une étude attentive de la plupart des régimes parlementaires montre qu'ils connaissent souvent un glissement du dualisme classique vers le monisme, généralement avec l'émergence d'un régime républicain⁵⁵. Plus rare est l'évolution inverse à laquelle correspondent pourtant les institutions de la Cinquième République. Philippe Lauvaux met notamment en exergue le caractère complexe de la Constitution de 1958. Norme ouverte, celle-ci laisse place à une pluralité d'interprétations possibles, et apparaît donc comme un texte parfaitement adaptable en fonction du contexte politique. Cela justifie que certains auteurs considèrent « qu'il y aurait deux constitutions », l'une correspondant à la pratique du présidentielisme majoritaire, et l'autre à celle de la cohabitation⁵⁶.

Ainsi dès 1958, l'avènement de la Cinquième République marque la consécration du retour à un

⁵⁴Les débats sont nombreux quant à la nature juridique de cette contrainte systématiquement répétée sous la Cinquième République. Olivier Gohin la qualifie ainsi de coutume constitutionnelle. Cf O.GOHIN, *Droit constitutionnel*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2019., p 796

⁵⁵Sur ce sujet voir notamment Ph.LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, PUF, 2002, p 95.

⁵⁶*Ibid*, p 98.

régime parlementaire dualiste, où le Premier ministre et les membres du Gouvernement doivent bénéficier à la fois de la confiance du Président de la République, et de celle de la majorité parlementaire⁵⁷.

En 1962, ce schéma initial est quelque peu mis à mal par l'accroissement de la légitimité institutionnelle du Président⁵⁸, le Gouvernement perdant la faculté de déterminer et de conduire la politique de la Nation. Le risque de renversement du Gouvernement par l'Assemblée Nationale est alors hautement limité par l'émergence du fait majoritaire. Ce schéma ne tient cependant plus en période de cohabitation.

Ainsi, il existe bien dans la mécanique des institutions de la Cinquième République un retour aux *us et coutumes* de la Quatrième République en cas de cohabitation, puisque le Président de la République perd dès lors la possibilité de toute révocation du Gouvernement⁵⁹. De manière mécanique, il ne dispose plus non plus d'une réelle faculté de désignation des membres du Gouvernement et doit alors se contenter d'avaliser les choix du Premier ministre qu'il a été contraint de nommer. C'est donc bien à un retour à la lettre de la Constitution de 1946, le pouvoir de choix du Président de la République se trouvant de nouveau restreint à sa dimension la plus formelle⁶⁰.

Il y a donc une originalité indéniable de la Cinquième République que d'avoir permis la concurrence d'un schéma dualiste et d'un schéma moniste, l'un et l'autre parfaitement conforme à la lettre de la Constitution. Ceci s'explique en partie par l'incomplétude du texte, et notamment de l'article 8 qui ne permet d'incliner résolument vers une de ces deux orientations⁶¹. Le Président semble privé du droit

⁵⁷L'exigence d'une confiance de l'Assemblée-Nationale n'est cependant qu'implicite, l'investiture ayant été supprimée, et le vote de confiance initial n'ayant sous la Cinquième République qu'un caractère facultatif. Voir infra pour plus de développements.

⁵⁸En la matière, il convient de ne pas considérer le suffrage universel direct comme le seul facteur d'accroissement de la légitimité présidentielle. Le mouvement en la matière avait été amorcé bien antérieurement. Cf notamment S.RIALS, *Le Premier ministre*, PUF, 1985, p 70 et s.

⁵⁹Philippe Lauvaux parle dans cette hypothèse de l'apparition d'une « dernière strate constitutionnelle », qui manifeste une forme de continuité avec la période de la IV^e République. Il fait ainsi référence au phénomène de stratification constitutionnelle, qu'il distingue clairement de l'idée de double lecture constitutionnelle. La stratification constitutionnelle suppose l'existence d'une pluralité de Constitutions. Pour reprendre les termes de l'auteurs : « A la combinatoire des facteurs institutionnels se mêle et se superpose une combinatoire des sources constitutionnelles ». Cf Ph.LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, op.cit., p 97.

⁶⁰L'article 46 de la Constitution de 1946 dispose que : « Le Président du Conseil et les ministres choisis par lui sont nommés par du président de la République ».

⁶¹Suivant les termes de l'article 8 alinéa 1, Le Président de la République met fin aux fonctions du Premier ministre sur

de révocation collégial du Gouvernement, mais disposer de la faculté de mettre fin de manière individuelle, et sur proposition du Premier ministre, d'un droit de révocations des membres du Gouvernement. La pratique institutionnelle va donc prendre une part majeure, mais celle-ci s'explique bien par la souplesse initiale du cadre.

Toutefois, la seule distinction entre monisme et dualisme n'est pas suffisante pour rendre compte de la diversité des régimes parlementaires, et la doctrine distingue également les régimes parlementaires rationalisés, et les régimes parlementaires non rationalisés. L'intensité de cette rationalisation est variable⁶², en fonction notamment de l'esprit qui anime le constituant au moment de la rédaction du texte constitutionnel. La Cinquième République se distingue ainsi de ses devancières par la mise en place de mécanismes beaucoup plus contraignants, lesquels seront cette fois-ci suivis d'effets, la volonté de la plupart des acteurs politiques tendant vers la restauration d'un exécutif fort.

Dans la lettre de la Constitution du 4 octobre 1958, le souci de rationalisation du parlementarisme affecte directement les règles régissant la composition du Gouvernement puisqu'il vise essentiellement à rétablir une « cloison plus étanche » entre le Parlement et le Gouvernement. La suppression de l'investiture, le caractère facultatif du vote de confiance initiale, le maintien des garde-fous apportées en 1946 en cas de dépôt d'une motion de censure, sont autant de dispositifs sur lesquels il conviendra de s'attarder dans le cadre du développement. Il est également notoire que le Conseil Constitutionnel jouera un rôle majeur afin de parer à toute tentation d'un retour aux pratiques des régimes antérieurs.

Cette évolution institutionnelle est soulignée par Armel le Divellec : « Chacun sait que l'avènement de la Ve République a constitué une puissante rupture à la fois juridique et politique, idéologique et pratique, dans la tradition constitutionnelle française. Les promoteurs de la Constitution de 1958 ne l'avaient d'ailleurs pas caché. Ils entendaient bien rompre avec le système de « souveraineté parlementaire » qui avait prévalu sous les IIIe et IVe Républiques dans lequel les assemblées étaient

présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Sur les difficultés d'interprétations auxquelles ont donné lieu cet article, et sur la « pratique de la démission révocation », voir *infra*. Conformément à l'alinéa 2 de l'article 8, le Président de la République dispose en revanche d'un droit de révocation individuelle des ministres sur proposition du Premier ministre.

⁶²A.LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », in *Jus Politicum*, n°6, 2011.

en droit et en fait maîtresses du rôle qu'elles voulaient jouer au sein de l'ordre constitutionnel »⁶³. Cette philosophie générale du constituant va affecter profondément les principes directeurs du fonctionnement du Gouvernement. Initialement orienté vers le Parlement et les partis politiques ayant permis sa formation, la solidarité gouvernementale se structure désormais, en cas de concordance des majorités, autour du Président de la République⁶⁴.

De même, la rationalisation du parlementarisme opérée par le constituant en 1958 va annihiler la réalité du contrôle opéré par le Parlement sur le Gouvernement. Pauline Türk relève ainsi : « Dans la Constitution de 1958, les techniques de contrôle ont été soit ignorées, et ainsi privées de socle constitutionnel, soit étroitement réglementées, dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme. Le constituant s'est efforcé de limiter l'influence du Parlement sur le Gouvernement et de rendre à ce dernier la stabilité nécessaire à son action »⁶⁵.

Naturellement, la rationalisation du parlementarisme ne peut être considérée comme la cause exclusive, ni même principale, du renforcement de la prépondérance présidentielle dans le processus d'élaboration de la composition du Gouvernement sous la Cinquième République. Celle-ci tient d'abord dans l'évolution des mentalités, et l'apparition d'une élite politique gaulliste qui adhèrera pleinement à la lecture présidentialisée des institutions prônée par le premier Président de la Cinquième République. L'année 1962 parachèvera la transformation opérée⁶⁶. Il n'en demeure pas moins que les verrous posés dans la lettre de la Constitution du 4 octobre 1958 constituaient une « soupape de sûreté » appréciable, au moins durant les trois premières années du régime. Les forces politiques en présence étaient alors très équilibrées, et une autre pratique institutionnelle aurait encore parfaitement pu émerger.

La lecture présidentialisée des institutions constitue cependant une autre source de singularité qui distingue le régime parlementaire de la Cinquième République, puisque le Parlement perd en réalité

⁶³*Ibidem*.

⁶⁴Il conviendra à cet égard, de consacrer quelques pages, sur la manière dont le principe de solidarité gouvernementale a évolué sous la Cinquième République. Sur cet aspect voir également C.de NANTOIS, « La solidarité gouvernementale sous la Vème République : se soumettre, se démettre ou disparaître », in *Jus Politicum*, n°2, 2009

⁶⁵P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011, p 23.

⁶⁶Pauline Türk relève ainsi la conjonction entre les réformes opérées en 1962, le fait majoritaire et renforcement de l'exécutif : « grâce à sa stabilité et son homogénéité, favorisées par le mode de scrutin, la majorité parlementaire apporte un soutien constant et quasi inconditionnel au gouvernement », *Ibid*.

la « fonction élective du Premier ministre »⁶⁷. Effectivement, le choix du Premier ministre est non seulement exercé de manière discrétionnaire par le Président de la République, mais comme s'il était nécessaire de forcer le trait, le constituant en a également fait une prérogative dispensée de contreseing, comme s'il fallait mieux souligner que cette prérogative échappe en droit à tout contrôle parlementaire⁶⁸. Une telle réalité affecte d'entrée de jeu les rapports entre les pouvoirs, et contribue à l'installation d'une dyarchie hiérarchisée.

Armel le Divellec souligne la singularité du parlementarisme français à cet égard, en ce que le Gouvernement ne trouve sa source de légitimité parlementaire que par un mécanisme de confiance implicite. L'auteur met en exergue le risque d'un tel système puisqu'il écrit : « le corset imposé au Parlement en 1958 n'est en définitive acceptable, que si le Gouvernement est vraiment une création de la majorité parlementaire (on pourrait ajouter sans interférence présidentielle, mais laissons cela), et se comporte réellement comme tel »⁶⁹. En réalité, sous la Cinquième République, l'exercice exclusif du choix du Premier ministre par le Président de la République est devenu « une véritable norme »⁷⁰. Celui des ministres atteste bien souvent de la subordination entre le Président de la République et le Premier ministre, à l'exception notoire des cycles de cohabitation.

La formation, les Changements et les remaniements du Gouvernement permettent donc au Président de la République de s'imposer comme le chef d'une majorité qui puisse éventuellement aller au-delà de ses soutiens parlementaires traditionnels. Le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit notre étude nous conduit ainsi à analyser notre objet d'étude sous un prisme particulier.

II. Le contexte dans lequel s'inscrit la recherche

La Cinquième République s'inscrit dans un contexte particulier en ce qu'elle est marquée à la fois par une forte réhabilitation de l'exécutif en général, et du Gouvernement en tant qu'organe autonome et détaché de toute coalition partisane. Mais l'indépendance que le Gouvernement a gagné vis-à-vis du Parlement, il l'a en partie perdue vis-à-vis du Président de la République. C'est donc bien une

⁶⁷L.SPONCHIADO, *op.cit.*, pp 258-259.

⁶⁸Sur le caractère essentiel de la dispense de contreseing, voir S.RIALS, *op.cit.*,

⁶⁹A.LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme négatif sous la Ve République », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p 357.

⁷⁰L.SPONCHIADO, *op.cit.*, p 259.

transformation profonde de l'organisation et de la structuration du pouvoir exécutif qui va être opérée postérieurement à l'année 1958. L'attente d'une « figuration personnelle »⁷¹ du pouvoir par le chef de l'Etat en constitue la principale source (A). L'autonomie organique et fonctionnelle du Gouvernement en ressort renforcée, au point que certains auteurs n'hésitent pas à parler de l'existence d'un véritable droit gouvernemental (B). Enfin la cristallisation dans la pratique institutionnelle d'un « présidentialisme majoritaire » exacerbe l'autonomie dont le Gouvernement dispose (C).

A. La « figuration personnelle » du pouvoir par le Chef de l'Etat

Dans l'ouvrage « Chef de l'Etat et chef du Gouvernement », Jean Massot met en exergue l'incidence de nos origines monarchiques dans le régime parlementaire français. Selon l'auteur, quatre institutions au moins, perpétuées sous la Cinquième République, en portent directement les stigmates : le septennat jusqu'à sa suppression en 2000, la part prépondérante du Président dans la désignation de son Premier ministre, le Conseil des ministres, et le dualisme⁷². La préservation de cet héritage montre, s'il en était encore besoin, que la Cinquième République ne ressemble pas aux autres régimes républicains en ce qu'elle ne s'inscrit pas dans la logique révolutionnaire de rupture avec l'absolutisme royal, et qu'elle n'est donc pas marquée par la méfiance excessive à l'égard du pouvoir exécutif qui avait pu animer les autres régimes⁷³.

Ce poids de l'héritage monarchique dans la structuration des pouvoirs depuis 1958 explique sans doute que le Président se voit communément accolé le qualificatif de « monarque républicain ». Certains auteurs mettent ainsi en exergue la filiation entre le discours de la flagellation, prononcé par Louis XV en 1766, au plus fort de la crise opposant la Couronne et les Parlements de justice, et la conception gaullienne du pouvoir exécutif. De manière plus spécifique encore, il est intéressant de souligner quelques analogies entre ce texte et les propos tenus par le Général de Gaulle lors de la Conférence de presse du 31 janvier 1964. Naturellement, le contexte n'est aucunement le même, et le ton employé par le Général de Gaulle n'est pas comparable. On retrouve cependant de manière frappante la même mécanique d'appropriation personnelle du pouvoir.

⁷¹La formule est utilisée par Nicolas Rousselier et nous nous y rangeons volontiers. Cf N.ROUSSELIER, *op.cit.*, p. 3

⁷²J.MASSOT, *op.cit.*, p 32.

⁷³*Ibid*

Ainsi, le 3 mars 1766, Louis XV déclarait : « Comme s'il était permis d'oublier que c'est en ma personne seule que réside la puissance souveraine, dont le caractère propre est l'esprit de conseil, de justice, et de raison. Que c'est de moi seul que les Cours tiennent leur existence et leur autorité. Que la plénitude de cette autorité qu'elles n'exercent qu'en mon nom demeure toujours en moi et que l'usage ne peut jamais en être tourné contre moi »⁷⁴. Lors de la Conférence de presse du 31 janvier 1964, le Général de Gaulle évoque : « C'est pourquoi l'esprit de la Constitution nouvelle consiste, tout en gardant un Parlement législatif, à faire en sorte que le pouvoir ne soit plus la chose des partisans, mais qu'il procède directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'Etat, élu par la Nation, en soit le détenteur »⁷⁵.

Dans les deux discours, on ne peut qu'être frappé par le souci commun d'une incarnation personnelle et *quasi* exclusive du pouvoir. Certes, la source de légitimité diverge, et l'équilibre général des institutions n'est nullement comparable. Mais, lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, le Général se définit bien comme « le » détenteur du pouvoir. Il aurait parfaitement pu utiliser une formule plus indéfinie, se présenter comme « l'un des détenteurs ». Ici, le choix du singulier évoque clairement une volonté de prépondérance sur les autres organes, y compris sur le Parlement. Il traduit donc bien un renversement du plan des légitimités. La doctrine légicentriste est récusée. Le Président apparaît désormais comme l'incarnation centrale du pouvoir.

Le parcours personnel du Général de Gaulle joue un rôle essentiel dans le retour au premier plan d'un exécutif pleinement incarné par le chef de l'Etat. Comme le note Nicolas Rousselier : « De Gaulle a d'abord été un militaire de type classique exprimant un sentiment de méfiance à l'égard de la politique et rêvant d'une capacité de l'Armée à sauver la nation, malgré et contre le système républicain. Réfléchissant à la relation entre pouvoir civil et pouvoir militaire au miroir de la Première Guerre mondiale, il est ensuite amené à réviser ses jugements initiaux »⁷⁶. Dans son esprit, le chef de l'Etat est en premier lieu conçu comme un guide pour le peuple dans son entier, ce qui le suppose affranchi des partis politiques et disposant d'une totale latitude pour désigner les membres du Gouvernement, lesquels ne peuvent être que des subordonnés.

⁷⁴ « Séance royale dite de la flagellation, 3 mars 1766 », *Remontrances du Parlement de Paris au XVIIIe siècle*, publiées par J.FLAMMERMONT et M.TOURNEUX, Tome deuxième, 1755-1768, Imprimerie nationale, 1895.

⁷⁵ Conférence de presse du Général de Gaulle, Président de la République, le 31 janvier 1964 au Palais de l'Elysée.

⁷⁶ N.ROUSSELIER, *op.cit.*, p 349.

Pour le jeune officier qu'était le Général de Gaulle, avant son passage au secrétariat général de la défense nationale, existait une « confrontation entre le militaire et le politique et rien ne semblait pouvoir les réconcilier »⁷⁷. Avec le choc de la seconde guerre mondiale, il paraît s'être convaincu que dans les périodes de crise ou d'instabilité, ces deux blocs d'apparence antagoniste se rejoignent fondamentalement. « Ce sont les peuples qui font la guerre »⁷⁸ expliquait l'officier devant les élèves de Saint Cyr en 1921. La politique devient par essence militaire, puisque de la victoire dépend l'avenir du peuple. Toutes les forces industrielles, sociales, culturelles sont mobilisées par l'effort de guerre. La figure du chef militaire devient alors prépondérante. Par essence c'est vers elle que les regards sont tournés, et les organes traditionnels de délibération ou de débats d'idées : Parlement ou Etats-majors partisans en sont dépossédés.

Dans sa perception de l'exercice du pouvoir, le Général de Gaulle est bien animé par une pensée d'inclinaison césariste, où le chef militaire tire autant sa légitimité de ses victoires personnels, militaires notamment, et du soutien populaire massif dont il peut bénéficier. Cette doctrine explique pour partie qu'il ait presque systématiquement demandé à ses ministres de démissionner en cas de désaveu à une élection d'ampleur nationale. Elle permet également de comprendre la pratique plébiscitaire du pouvoir spontanément imposée, chaque référendum constituant l'occasion pour lui de s'assurer d'un soutien populaire manifeste. La défaite éventuelle ne laissait alors guère d'autre solution au Président qu'une démission, un peu comme un chef militaire qui aurait subitement perdu l'adhésion de sa troupe ne pourrait que se retirer. Dans un tel schéma de pensée, il ne doit exister aucun obstacle entre le Président et le peuple, chaque organe, à commencer par le Gouvernement étant condamné à jouer un rôle intermédiaire.

Les périodes de crise sont naturellement propices à l'émergence d'une figure incarnant une forme de « recours ultime », et peuvent justifier une organisation et un fonctionnement des pouvoirs presque martial. Jean Massot relève ainsi le rôle déterminant joué par le Président Sadi Carnot dans la résolution de la crise boulangiste⁷⁹. En 1958, le contexte de la Guerre d'Algérie, et le putsch du 13 mai 1958 suscitait naturellement l'envie d'un exécutif fort qui puisse être incarné par une figure

⁷⁷*Ibid*, p 362

⁷⁸Cité in N.ROUSSELIER, *op.cit.*, p 363.

⁷⁹J.MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement, op.cit.*, p 35

d'autorité. Il fallait également un Président qui puisse être directement garant de l'indépendance de la Nation, et de l'intégrité du territoire, ce qui supposait de lui conférer d'entrée de jeu des prérogatives d'exception⁸⁰. D'une certaine manière, les conditions mêmes du retour au pouvoir du Général de Gaulle en 1958 expliquent pour partie l'orientation présidentialisée du texte constitutionnel.

L'empreinte militaire est très présente dans la Constitution du 4 octobre 1958. On la retrouve naturellement dans les articles 16 et 36, mais elle transparaît également de manière plus indirecte dans l'article 8 de la Constitution. Aussi le caractère purement discrétionnaire du choix du Premier ministre, et la dispense complète de contreseing ministériel sur le décret de nomination s'inscrivent-ils pleinement dans cette logique. Le primat présidentiel sur l'exécutif et la conduite de la Nation est ainsi incontestable, et c'est bien en vue d'un renforcement de la capacité de commandement au sens militaire du terme que l'autonomie organique du Gouvernement a été pleinement affirmée.

B. L'existence d'une autonomie organisationnelle du Gouvernement renforcée sous la Cinquième République

Mathieu Caron consacre une thèse complète à la question de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Dans son ouvrage, il note : « s'agissant du Gouvernement, en analysant les sources rassemblées ci-avant, il transparaît que ce droit de « produire ses propres normes » organisationnelles est à la fois conféré par des textes supra-réglementaires, concédés par les juges et profondément conditionnés par des décennies de pratiques et coutumes gouvernementales mais surtout posé par les organes gouvernementaux eux-mêmes chaque fois que nécessaire »⁸¹. L'existence d'une « autonomie du Gouvernement » résulte donc bien d'une tautologie. C'est parce-que les gouvernements successifs ont résisté aux incursions du législateur et ont développé une capacité à produire leurs propres normes, et choisi de s'y soumettre qu'a pu éclore une autonomie organique et fonctionnelle du Gouvernement.

D'emblée, il importe de relever que l'existence de cette autonomie organisationnelle du Gouvernement ne date pas de la Cinquième République, et que s'il est un domaine dans lequel il semble avoir plutôt bien résisté aux incursions du législateur, y compris durant les régimes

⁸⁰ Ainsi il n'est pas interdit de penser qu'en rappelant au pouvoir le Général de Gaulle, René Coty a en quelque sorte annoncé l'article 16 avant la lettre.

⁸¹ M.CARON, *op.cit.*, p 106.

d'orientation légicentriste, c'est celui de son organisation propre⁸². Pour une part importante, cette autonomie résulte d'ailleurs du constituant lui-même, qui par l'élaboration d'une norme ouverte, a favorisé l'émergence d'un phénomène « d'auto-habilitation » du Gouvernement. Mais, la Cinquième République va nettement dans le sens d'un renforcement de la marge de manœuvre dont dispose les chefs de l'exécutif pour choisir les hommes qui formeront le Gouvernement et déterminer la structure gouvernementale la plus adéquate⁸³.

Ce principe d'un Gouvernement maître de son organisation et de son fonctionnement est repris par de nombreux auteurs. Guy Carcassonne relève ainsi : « Il est en effet possible de postuler que le Gouvernement est habilité à la fois par la Constitution, par la loi, par la jurisprudence ainsi que par leurs imprécisions et leurs silences respectifs, à régir lui-même l'essentiel de son organisation et de son fonctionnement internes. Autrement dit, le Gouvernement dispose d'une autonomie lui permettant de créer son propre droit pour régir son ordonnancement interne au point qu'un débat doctrinal s'avère nécessaire pour déterminer s'il existe un droit gouvernemental au même titre qu'un droit parlementaire »⁸⁴.

L'autonomie organisationnelle du Gouvernement n'a jamais été consacrée explicitement par le Constituant ou par le législateur. Celle-ci est le corollaire de l'incomplétude, de l'obscurité ou du silence des textes, qu'il s'agisse des Constitutions ou de la loi. Elle résulte donc pour une part importante de la *lex imperfecta*, et notamment d'usages, de conventions, voire même de coutumes⁸⁵. Le caractère par essence mouvant de telles sources de droit explique pour partie la souplesse du cadre applicable en la matière. Nombre de pratiques ont vocation à se perpétuer dans le temps et à créer un phénomène de continuité historique, qui traverse parfois les régimes successifs. A l'inverse, cela introduit nécessairement un aléa. Une pratique initiée par un Gouvernement peut parfaitement être remise en cause par un autre. Cette réalité rend également la détermination du cadre juridique applicable plus hypothétique, l'évaluation du caractère contraignant d'un usage, et la détermination

⁸² Il importe cependant de relever que ce fût parfois de haute lutte, les tentatives d'encadrement de la structure gouvernementale ayant été réelles, et le débat sur la nécessité d'un encadrement du nombre de membres du Gouvernement, ou de l'organisation des différents ministères demeurant assez vif.

⁸³ Sans s'y rattacher directement, l'émergence à l'article 37 de la Constitution, d'un pouvoir réglementaire autonome traduit bien cette volonté de renforcement de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Cf M.CARON, *op.cit.*, p 108.

⁸⁴ G.CARCASSONNE, *La constitution*, Le seuil, 1996, p 124.

⁸⁵ D'ores et déjà, il importe de se prémunir contre le risque d'une utilisation trop « commode » de telles notions et de noter que celles-ci répondent bien à des définitions précises et reposent sur des critères précis.

de sa qualification étant par essence subjectifs.

Les normes régissant la Formation, les changements et les remaniements du Gouvernement sous la Cinquième République ne sont donc pas tant fixées par la lettre de la Constitution, que par des usages, qu'une partie de la doctrine peut être tentée de qualifier de conventions de la Constitution⁸⁶, et plus rarement par des coutumes⁸⁷. Le caractère empirique de la pratique institutionnelle sous la Cinquième République renforce l'aspect parfois aléatoire du travail de détermination de la nature et de l'intensité de la règle applicable. Cela constitue cependant l'un des attraits scientifiques de ce sujet, l'objet d'étude étant par essence favorable à de telles expérimentations en raison de l'ouverture de la norme constitutionnelle.

En toile de fond, se pose également la question de l'existence d'un droit gouvernemental reconnu comme une branche autonome du droit constitutionnel au même titre que le droit parlementaire. Pour montrer l'existence d'un droit parlementaire certains auteurs comme Pierre Avril⁸⁸ ou Olivier Beaud⁸⁹ se sont notamment fondés sur la capacité des organes à édicter leurs propres normes, et notamment celles qui déterminent leur organisation et leur fonctionnement. Dès lors, le fait que les règles qui encadrent le choix des hommes et des structures qui forment le Gouvernement reposent essentiellement sur les usages et les conventions n'a pas pour effet d'exclure une telle existence. Il est, au contraire, la manifestation la plus évidente de cette autonomie.

Dès ce stade de notre étude, il importe donc de relever que l'autonomie dont dispose le Gouvernement dans la création et la structuration du Gouvernement est une donnée constitutionnelle importante pour la bonne compréhension de notre sujet. Certes, ce constat n'est pas propre à la Cinquième République, et il est d'abord le fruit d'une capacité de l'exécutif à résister aux rares tentatives d'ingérence du

⁸⁶Là aussi, il importe de se prémunir contre le risque d'un usage trop facile de cette source du droit particulière directement issue du droit britannique, et pas totalement adaptée au droit français. Le gouvernement dans son ensemble, et de manière plus spécifique la question de sa composition constitue un terreau fertile au développement de la notion. Il convient cependant de privilégier une approche prudente en la matière. Pour bien comprendre l'origine de la notion, voir notamment P.AVRIL, *Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique*, PUF, Coll Leviathan, 1997.

⁸⁷Bien que cette norme repose sur des critères plus tangibles, et dont la caractérisation paraisse plus aisée, certains auteurs ont également dénoncé une utilisation à contre-emploi de la notion, celle-ci servant parfois à légitimer des coutumes *contra legem*. Sur cet aspect, voir notamment J.CHEVALLIER, « La coutume et le droit constitutionnel français », in *RDP*, 1970, p 1383 et s.

⁸⁸P.AVRIL et J.GICQUEL, *Droit parlementaire*, L.G.D.J, 5e édition, 2014.

⁸⁹O.BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. A propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du conseil constitutionnel*, 1999, n°6.

constituant ou du législateur. L'incomplétude des textes constitutionnels ne date pas de la Cinquième République⁹⁰, et elle va légèrement contribuer à la cristallisation de ce phénomène. Il n'en demeure pas moins que l'émergence d'un « présidentielisme majoritaire » va contribuer à son amplification.

C. Une autonomie exacerbée par l'avènement d'un présidentielisme majoritaire

Le terme « présidentielisme » est souvent utilisé par la doctrine pour caractériser la Cinquième République. La notion s'avère cependant difficile à définir. Philippe Lauvaux note ainsi : « Ce qui caractérise ce régime, c'est le présidentielisme. On peut en tout cas retenir ce terme, même s'il n'en existe pas de définition canonique, ou peut-être justement parce qu'il n'est propre à recevoir une définition juridique »⁹¹. L'auteur relève cependant que le concept « a longtemps reçu, un peu comme celui de « parlementarisme », un sens essentiellement péjoratif. Ainsi, traditionnellement, le présidentielisme a qualifié des régimes latino-américains caractérisés par une transposition factice du modèle américain »⁹².

D'emblée, il importe donc de relever que la notion de présidentielisme n'est pas antagoniste de celle de « régime parlementaire ». Elle ne doit pas davantage être considérée comme synonyme de « régime présidentiel ». Ces deux expressions sont d'abord l'expression d'une classification juridique visant à distinguer les régimes où le gouvernement ne peut exister sans une confiance *a minima* implicite de la Chambre basse, de ceux au sein desquels ce prérequis n'est point nécessaire. Or, le Général de Gaulle lui-même a toujours exprimé son attachement aux maintiens de mécanismes permettant au Parlement d'engager la responsabilité politique et collégiale du Gouvernement⁹³. Le terme doit être appréhendé sous un angle différent. Il renvoie à une réalité politique.

C'est sous la Cinquième République que l'idée de présidentielisme trouve en France sa toute première

⁹⁰M.CARON, *op.cit.*, p 128.

⁹¹Ph.LAUVAUX, *Destins du présidentielisme, op.cit.*, p 1.

⁹²*Ibid*, p 3.

⁹³Cet attachement transparaît notamment dans le discours de Bayeux précité : « Or, comment cette unité, cette cohésion, cette discipline, seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale toute entière, n'était, à son poste que le mandataire d'un parti ? ». Ici, il apparaît clairement que si le Général de Gaulle est attaché au rétablissement d'une cloison plus étanche entre pouvoir exécutif et Parlement, le principe même du régime parlementaire n'est pas remis en cause. Cette idée est répétée dans le discours d'Epinal du 29 septembre 1946 : « Il nous paraît nécessaire que le Gouvernement de la France en soit un, c'est à dire une équipe d'Hommes unis par des idées et des convictions semblables [...], collectivement responsables devant l'Assemblée Nationale.

expression. Elle permet alors d'illustrer une réalité avérée dès l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, et renforcée au cours de l'année 1962 : le nouveau régime ne concorde pas avec les autres régimes parlementaires européens, y compris lorsque ceux-ci ont fait l'objet d'une forte rationalisation. L'utilisation du mot « présidentielisme » permet donc d'apporter un correctif, voir même un complément qui renseigne davantage le lecteur sur la spécificité du système constitutionnel français, lequel tend ainsi à devenir un modèle à part entière. Ainsi, le concept est utile pour caractériser un système équitablement soucieux de préserver certains acquis antérieurs, notamment le maintien du régime parlementaire, mais aussi de faciliter une certaine prépondérance présidentielle dans l'équilibre général des pouvoirs.

Le deuxième écueil consisterait donc à croire que le présidentielisme ne trouve sa source que dans la pratique institutionnelle. Naturellement, l'avènement de l'élection présidentielle au suffrage universel direct, le phénomène du « fait majoritaire », et plus généralement l'évolution de la structuration de la vie politique de la Cinquième République constituent des facteurs prépondérants. Mais, en réalité, le texte constitutionnel portait déjà les germes du présidentielisme, et l'article 8 de la Constitution en est la pierre angulaire⁹⁴. Les données politiques nouvelles sont finalement pour une part importante la retranscription d'une évolution des mentalités qui était déjà largement entamée en 1958. Si l'idée de « présidentielisme » permet de caractériser une réalité institutionnelle, elle s'explique aussi par des vecteurs juridiques.

La notion de présidentielisme majoritaire permet d'adapter le concept au phénomène du fait majoritaire. Elle désigne ainsi un système où le Président de la République apparaît comme le chef réel de la majorité, au détriment du chef constitutionnel, le Premier ministre. Plusieurs événements historiques justifient l'emploi de ce qualificatif sous la Cinquième République. D'abord, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, qui va entraîner un phénomène de bipolarisation de la vie politique⁹⁵. Le jeu partisan se structure désormais autour du Président de la République, les partis se positionnant au moment de l'élection par rapport à lui. Ensuite, la révision

⁹⁴Ce constat est notamment soutenu par Jean Massot qui relève : « Le premier Gouvernement [...], celui de Michel Debré, a cru pouvoir pratiquer une lecture Parlementariste de la Constitution. Une étude attentive montre pourtant que tous les éléments du présidentielisme existaient dès les premières années du nouveau régime ». Cf J.MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement*, *op.cit.*, p 37.

⁹⁵Certains auteurs récuse cependant le caractère prépondérant du suffrage universel direct pour expliquer l'avènement d'un « présidentielisme majoritaire », et même plus largement la prépondérance présidentielle dans l'équilibre institutionnel. Cf notamment S.RIALS, *Le premier ministre*, *op.cit.*, pp 65 et S.

constitutionnelle du 24 septembre 2000 instaurant le quinquennat, et plus encore l'inversion du calendrier électoral ont entraîné une conjonction entre scrutin présidentiel et scrutin législatif majoritaire avec ballottage⁹⁶. Les parlementaires sont élus dans le sillage du Président de la République, et ceux qui auront pu bénéficier du label de la majorité présidentielle lui seront bien souvent redevables.

Ces facteurs historiques ont bien souvent été amplifiés par l'équation personnelle des candidats à l'élection présidentielle, et la propension spontanément développée à une appropriation personnelle des prérogatives du Premier ministre. Mais, le primat présidentiel dans la détermination de la composition et de la structure gouvernementale constitue certainement le point de départ de ce phénomène. En manifestant sa préséance dans le choix des ministres, le Président se pose d'entrée de jeu comme le chef d'une majorité dont il lui appartient d'élargir éventuellement les contours⁹⁷. De même, l'absence de règles claires concernant la structure gouvernementale, lui permet éventuellement d'adapter celle-ci aux contingences politiques et de développer une pratique personnalisée dans la détermination du périmètre de chaque ministère.

L'émergence d'un présidentielisme majoritaire a donc renforcé une autonomie organique du Gouvernement conquise de longue date. Cette réalité n'empêche pas la persistance de vifs débats sur la nécessité d'un plus fort encadrement de la structure gouvernementale. Quoiqu'il en soit, les spécificités du régime parlementaire de la Cinquième République ne rendent que plus vif l'intérêt d'un travail de recherche portant sur la formation, les changements et les remaniements du Gouvernement sous la Cinquième République.

III. L'intérêt du sujet et les enjeux de la recherche

Au sein du droit constitutionnel, l'étude du gouvernement a longtemps été délaissée par la doctrine. Ce constat est soutenu par la plupart des auteurs, mais Mathieu Caron l'exprime en des termes imagés que nous reprenons volontiers : « Au milieu du *jardin à la française* qu'il entretient depuis 1958, le droit constitutionnel de la Ve République continue de cultiver un regrettable paradoxe : tandis qu'il a

⁹⁶Sur ce sujet, Ph.LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, *op.cit.*, p 100.

⁹⁷Ce peut-être notamment le cas lorsque le Président de la République décide de valoriser une composante majoritaire extérieure à sa formation d'origine, ou lorsqu'il décide de mener une politique d'ouverture.

labouré de longtemps le terrain du droit parlementaire, il semble curieusement avoir laissé de toujours en jachère celui du droit gouvernemental »⁹⁸. De même, la plupart des ouvrages qui s'intéressent à l'exécutif ou au gouvernement se focalisent soit sur les rapports que ceux-ci entretiennent avec le Parlement, soit sur la relation entre le Président de la République et le Premier ministre. Sans être totalement absentes, les études centrées sur l'organisation et le fonctionnement du gouvernement en tant qu'organe autonome sont nettement plus rares.

Cette carence de la doctrine trouve plusieurs facteurs explicatifs. D'abord, les sources du « droit parlementaire » sont plus tangibles et plus facilement identifiables dans la mesure où les assemblées édictent leurs propres règlements, ce qui a conduit les auteurs à s'intéresser rapidement à la question de leur autonomie⁹⁹. Ensuite, la plupart des constitutions postrévolutionnaires ont été animées par une pensée résolument légicentriste. Une part importante de la doctrine a favorisé ce mouvement, et le Parlement apparaissait possiblement comme un objet d'étude plus stimulant dans la mesure où il concentrait l'essentiel des pouvoirs. Enfin, nous l'avons déjà largement évoqué, le développement d'un organe gouvernemental constitutionnellement autonome du chef de l'Etat, et véritablement solidaire a été tardif, de sorte que la doctrine a mis un certain temps avant de percevoir son importance dans l'équilibre général des institutions¹⁰⁰.

L'avènement sous la Cinquième République d'un pouvoir exécutif fort n'a pas complètement résolu cette difficulté. Bon nombre d'auteurs ont prioritairement traité la question de l'exécutif sous le seul prisme présidentiel, sans s'intéresser véritablement à la « mécanique gouvernementale » en elle-même. D'autres se sont focalisés sur les rapports entretenus entre le Parlement et le Gouvernement, et notamment la place particulière du Premier ministre à l'égard de la majorité parlementaire. La littérature s'est, en revanche, moins intéressée à la question de l'organisation et du fonctionnement gouvernemental *stricto sensu*, si ce n'est sous un angle plus administratif.

⁹⁸M.CARON, *op.cit.*, p 5.

⁹⁹Sur ce sujet, voir notamment J.POUDRA et E.PIERRE, *Traité pratique de droit parlementaire*, Cerfs et fils éditeur, 1878 ou, plus récemment S.SANCHEZ, « Aux origines du droit parlementaire français : le Traité de confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy », *RFDC*, juillet 2013, n°95, pp 660-686.

¹⁰⁰Mathieu Caron observe cependant que, « de la même manière [que le droit parlementaire], le droit positif du Gouvernement est né dès 1789 au moment où les révolutionnaires ont décidé de soumettre les titulaires du pouvoir exécutif à l'empire du droit ». Cf M.CARON, *op.cit.*, p 6. De manière paradoxale, c'est pourtant par l'affirmation d'une certaine autonomie normative que le droit gouvernemental va connaître une progressive montée en puissance.

Pourtant, postérieurement à 1958, plusieurs ouvrages ont apporté une contribution majeure à l'appréhension de cette matière. Les entreprises focalisées sur les rapports entre Président de la République et Premier ministre sont nombreuses. Parmi les plus notoires, centrées sur le Premier ministre en tant que tel : les thèses d'Alain Claisse¹⁰¹ et d'Alexandre Bonduelle¹⁰² en 1999, ainsi que les essais de Stéphane Rials¹⁰³ et de Philippe Ardant¹⁰⁴. D'autres ouvrages se sont axés sur le fonctionnement administratif du gouvernement, offrant notamment matière à une réflexion fouillée sur la structure : les travaux de Jacques Fournier¹⁰⁵, de Jean-Pierre Boivin¹⁰⁶, de Jean-Louis Quermonne¹⁰⁷ présentent à cet égard un intérêt particulier. Les thèses de Claude Poultier¹⁰⁸, et de Daniel Amson¹⁰⁹ sont intéressantes pour comprendre les perspectives historiques du développement de la structure gouvernementale. Il faut enfin noter l'étude du Conseil d'Etat sur *la coordination du travail interministériel*¹¹⁰. Plusieurs ouvrages permettent d'allier la dimension constitutionnelle et administrative du sujet. C'est le cas du fascicule sur le « *Gouvernement* », du JurisClasseur rédigé par Jean-Éric Gicquel¹¹¹, ou de l'étude dirigée par Pascal Jan¹¹².

A ces ouvrages s'ajoutent certains travaux qui abordent de manière globale la place de l'exécutif, en consacrant une attention non spécifique mais cependant essentielle au Gouvernement. Il serait vain de vouloir les citer tous sans se livrer à un inventaire à la Prévert, mais parmi les plus remarquables figurent la thèse de Benoit Montay qui aborde sous un angle doctrinal les fonctions de l'exécutif¹¹³, celle de Lucie Sponchiado qui analyse le pouvoir de nomination du chef de l'Etat¹¹⁴. On peut également ajouter à cette liste les nombreux travaux sur la notion de Gouvernement, parmi lesquels

¹⁰¹ A.CLAISSE, *Le premier ministre de la Cinquième République*, LGDJ, 1972.

¹⁰² A.BONDUELLE, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la Ve République*, LGDJ, 1999, t 1994.

¹⁰³ S.RIALS, *Le premier ministre*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1981.

¹⁰⁴ Ph.ARDANT, *Le premier ministre en France*, Montchrestien, Coll. Clefs politiques.

¹⁰⁵ J.FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, Dalloz, Presse de sciences-po, 1987.

¹⁰⁶ J-P.BOIVIN, *L'administration centrale : fonctions et structures des ministères*, La documentation française, 1986.

¹⁰⁷ J-L.QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat*, Seuil, coll. Points Politique, 1991.

¹⁰⁸ C.POULTIER, *L'évolution des structures ministérielles*, Thèse, faculté de droit de Paris, 1960.

¹⁰⁹ D.AMSON, *Stabilité gouvernementale et ministérielle sous la Ve République*, Thèse, 1970.

¹¹⁰ CONSEIL D'ETAT et INSPECTION GENERALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, La Documentation française, juillet 2007.

¹¹¹ J-E.GICQUEL, « *Gouvernement* », JurisClasseur Administratif, fascicule n°101, 2012.

¹¹² P.JAN (Dir.), *Le gouvernement de la Cinquième République*, La documentation française, Documents d'étude, N°1.23, 2002.

¹¹³ B.MONTAY, *Doctrines des fonctions de l'exécutif*, Thèse (Dact.), Paris II, 2017.

¹¹⁴ L.SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la République*, Dalloz, 2017.

ceux de Michel Senellart¹¹⁵ et de l'institut Michel Villey¹¹⁶. Plusieurs œuvres non focalisées exclusivement sur le Gouvernement, sont cependant essentielles pour comprendre certains aspects institutionnels de son fonctionnement. On peut ici citer parmi d'autres la thèse de Marie-Anne Cohendet sur la cohabitation¹¹⁷, l'ouvrage dirigé par Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer sur la responsabilité des gouvernants¹¹⁸, l'essai de Philippe Lauvaux sur le présidentielisme¹¹⁹.

Les œuvres dont l'objet d'étude central est le gouvernement, et qui abordent ce sujet de manière globale, sans se focaliser soit exclusivement sur les rapports entre Président de la République et Premier ministre, soit sur la problématique structurelle sont plus rares. Il faut cependant citer la thèse de Sung Nak-In qui s'intéresse spécifiquement aux ministres, et celle de Jean Cabannes, qui porte sur le personnel gouvernemental et soulève la question des filières de recrutement des membres du gouvernement, et à leur itinéraire personnel. Celle de Mathieu Caron constitue un apport majeur en ce qu'elle permet une approche globale de l'organisation et du fonctionnement du gouvernement, et apporte une pierre particulièrement solide à la démonstration de l'existence d'un droit gouvernemental autonome¹²⁰. Ce travail constitue de manière logique une source prépondérante de cette thèse.

Les travaux qui abordent de manière spécifique la question de la composition du Gouvernement sont encore moins nombreux. Il convient cependant de mentionner deux thèses portant spécifiquement sur la question du « remaniement ministériel ». Enfin, l'ouvrage du journaliste Jean-Pierre Bedéi permet une compréhension politique de la formation d'un nouveau gouvernement, et illustre par de nombreuses anecdotes ses difficultés humaines et politiques¹²¹

A côté de ses sources scientifiques, il faut noter l'existence de nombreux témoignages personnels, notamment dans les Mémoires ou les écrits de personnalités politiques de la Cinquième République

¹¹⁵ M.SENELLART, *Les arts de gouverner, Du regimen special au concept de Gouvernement*, Seuil, Coll.des travaux, 1995.

¹¹⁶ INSTITUT MICHEL VILLEY (avec la participation de D.BARANGER, R.HALEVI, Ph.LAUVAUX, A.le DIVELLEC, et C-M. PIMENTEL), *La notion de Gouvernement, Aspects historiques et théoriques*, Séminaire de droit politique, n°6-7, 26 octobre 2011.

¹¹⁷ M-A.COHENDET, *La cohabitation : leçons d'une expérience*, PUF, 1993.

¹¹⁸ O.BEAUD et J-M.BLANQUER (Dir.) , *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, Paris, 1999.

¹¹⁹ Ph.LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, PUF, 2002.

¹²⁰ Pour rappel M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement, Recherche sur le droit gouvernemental de la Ve République*, Varenne, Coll.des thèses, 2015.

¹²¹ J-P.BEDEI, *Sur proposition du Premier ministre, dans les coulisses des remaniements*, L'Archipel, 2015.

ou de journalistes. Naturellement, de telles sources doivent être appréhendées avec précaution. D'abord, parce qu'elles sont nécessairement le fruit d'un regard orienté personnellement. Ensuite parce qu'elles peuvent revêtir un caractère parfois anecdotique, et que la démonstration scientifique ne saurait se résumer à une somme de faits particuliers. Elles présentent toutefois un intérêt majeur en ce qu'elles sont révélatrices de certaines habitudes ou de certaines évolutions. Or, l'incomplétude des règles écrites impose de caractériser des pratiques. Parmi ces ouvrages, ceux qui émanent de conseillers ou de proches des têtes successives de l'exécutif sont précieux, en ce qu'ils se distinguent parfois par leur recul, plus important que celui d'un acteur politique.

Les articles de la presse quotidienne, nationale ou régionale, prennent également une part non négligeable dans la compréhension du phénomène politique. Certains apportent un éclairage intéressant sur le contexte politique dans lequel s'inscrit la formation ou le remaniement du gouvernement, et peuvent donc renseigner sur sa cause. De manière plus rare, quelques articles de presse ou éditoriaux ont pu tenter d'informer sur l'importance d'une modification de la composition du gouvernement dans l'équilibre général des pouvoirs¹²². Cette source demeure cependant à appréhender avec précaution. La base de données est considérable, la survenance acquise ou probable de modifications quant à la composition du Gouvernement donnant lieu à une kyrielle d'articles spéculatifs sur le « mercato » susceptible d'en résulter. Extrêmement utiles en tant qu'éléments de contexte, les sources journalistiques n'ont cependant le plus souvent qu'un apport scientifique très indirect.

La formation, les changements et les remaniements ministériels demeurent donc largement impensés. La portée des études en la matière est souvent limitée soit dans son objet, soit dans son champ d'application. La plupart des ouvrages ne distinguent d'ailleurs pas véritablement ces trois notions qui recouvrent pourtant des réalités juridiques et politiques distinctes. Nombre d'auteurs s'accordent en revanche sur l'importance de ces opérations dans l'équilibre général des institutions. Dans un article, Armel Le Divellec qualifie ainsi la nomination du gouvernement de « pierre de touche du parlementarisme négatif de la Ve République »¹²³. L'objectif de cette thèse est donc de contribuer à

¹²² On relèvera cependant un article de presse qui pose de manière très pertinente la distinction entre changement de gouvernement et remaniement ministériel. Cf J.DURIEZ, « Qu'est-ce qu'un remaniement ministériel ? », in *La Croix*, 10 octobre 2018.

¹²³ A.LE DIVELLEC, « La nomination du Gouvernement, pierre de touche du parlementarisme négatif de la Ve République : une lecture constitutionnelle », *Juspoliticum*, 10 juillet 2020.

proposer une lecture essentiellement constitutionnelle de ce phénomène politique sans tomber dans l'écueil qui consisterait à analyser ce sujet exclusivement sous l'angle du présidentielisme, ni dans l'excès inverse qui consisterait à nier un certain primat présidentiel sur la composition du Gouvernement.

S'il touche d'abord une problématique de droit institutionnel, le sujet offre une pluridisciplinarité indéniable. L'objet d'étude sera appréhendé sous le prisme essentiel du droit constitutionnel, mais il mérite d'être complété par une approche politique. En effet, l'incomplétude de la norme écrite imposant de se focaliser sur la pratique, laquelle relève pour une part majeure en matière constitutionnelle des sciences-politiques¹²⁴. De même, la question de l'autonomie dont dispose les deux têtes de l'exécutif pour organiser la structure gouvernementale est également un enjeu essentiel qui mobilise, là encore, le droit constitutionnel, mais également, pour une part non résiduelle, les sciences administratives, et le droit administratif lui-même¹²⁵.

La thèse porte sur le gouvernement au sens organique du terme. Elle est limitée dans son champ d'application spatio-temporelle à la Cinquième République française, cette seule période étant riche de spécificités qui en font un modèle unique. Pour appréhender pleinement la portée des évolutions intrinsèques à cette période, il conviendra cependant d'évoquer parfois les régimes antérieurs. De même, le droit comparé pourra être mobilisé de manière marginale pour expliciter certaines spécificités, et éclairer sur des évolutions. Il ne constitue cependant pas l'objet premier de cette thèse.

L'étude s'attachera à démontrer que les opérations régissant la composition du Gouvernement ne concernent pas seulement l'organisation de l'exécutif, mais doit être appréhendé de manière plus globale comme un instrument essentiel de la modération institutionnelle¹²⁶. En accaparant progressivement la mainmise sur le « choix des hommes », le Président en période de concordance majoritaire ou le Premier ministre dans l'hypothèse d'une discordance, détiennent bien une emprise sur la majorité parlementaire. De même, l'autonomie dont ils disposent dans la détermination de la

¹²⁴ Pour reprendre les termes de René Capitant : « On reconnaît l'étrange faiblesse des textes en matière constitutionnelle, la force d'évasion de la vie politique hors des formules on a tenté de l'enserrer, le divorce presque constant qui en résulte entre l'apparence juridique et la réalité politique ». Cf R.CAPITANT « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1979, p 362.

¹²⁵ Cette nécessité d'une approche pluridisciplinaire de l'étude de l'organisation et du fonctionnement gouvernemental est par exemple soulignée de manière redondante par Mathieu Caron dans son introduction.

¹²⁶ Sur cette question voir notamment l'analyse de G.BAGARD, « Gouvernements et remaniements à travers l'Histoire », *The Conversation*, 20 juin 2017.

structure gouvernementale permet aux deux têtes de l'exécutif de se placer au centre de l'action de l'Etat. Loin d'être uniquement symbolique, la détermination de l'intitulé et du périmètre exact des ministères influe sur la politique qui va être menée. Or, il échappe à toute contrainte législative et à tout contrôle parlementaire explicite.

La thèse porte sur l'ensemble de la période de la Cinquième République, laquelle est marquée par certaines tendances cycliques. Elle s'intéresse aux périodes de concordance des majorités, comme aux périodes de cohabitation. Naturellement, l'approche du sujet va différer selon que l'on se situe dans l'une ou l'autre des configurations, puisque dans la deuxième hypothèse, les marqueurs du présidentielisme majoritaire disparaissent. Le retour à une forme de régime parlementaire moniste modifie considérablement l'équilibre des pouvoirs. Ce n'est pas par hasard que Pierre Avril a qualifié cette période de « dérogation à la dérogation »¹²⁷. De même, le quinquennat peut constituer une étape chronologique majeure en ce qu'il a renforcé le présidentielisme majoritaire et donc accru la prépondérance présidentielle sur la composition et la structure gouvernementale.

Cependant, une appréhension qui ne reposerait que sur une vision chronologique du sujet serait en partie faussée. Le facteur humain joue ainsi un rôle décisif, et la personnalité de chaque Président, ou dans une moindre mesure de chaque chef du Gouvernement, leurs traits de caractères, leur parcours personnel, leurs priorités et leur orientation politique constitue des variables importantes. A cet égard, la tendance à la personnalisation des pratiques est un élément central de notre démonstration, tant pour ce qui concerne le choix des hommes que pour ce qui a trait à celui de l'organisation gouvernementale la plus adéquate¹²⁸.

Le renforcement considérable de l'autonomie organique et fonctionnelle du Gouvernement sous la Cinquième République ne doit pas conduire à croire que les titulaires de l'exécutif bénéficieraient d'une complète liberté. Ils sont évidemment tenus de composer avec certaines contraintes à la fois d'ordre politique, ou même administratives. La faculté présidentielle de hiérarchiser librement ces contraintes et d'apprécier pleinement l'importance qu'il convient de donner à chaque corps : Parlement, opinion publique, presse, administration, est toutefois inédite. Elle participe largement à la singularité du régime parlementaire de la Cinquième République.

¹²⁷ P.AVRIL, « Dérogation à la dérogation », in *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, LGDJ, p 145.

¹²⁸ Sur ce sujet Cf spéc. J.CABANNES, *op.cit.*, pp 216 et s.

L'étude de la formation, des changements et des remaniements du Gouvernement est riche d'enseignements. Elle permet de mettre en évidence une transformation de l'équilibre général des pouvoirs. La nomination par le Président de la République du Premier ministre et des ministres, et le choix de la structure gouvernementale constituent la première étape de l'affirmation d'une plus forte autonomie du Gouvernement vis-à-vis du Parlement. Elle contribue ainsi à la mise en évidence du caractère singulier de la Cinquième République, notamment en comparaison avec les autres régimes parlementaires. Elle interroge nécessairement quant à la pertinence d'une exception française en la matière.

Le choix du plan peut, au premier abord, surprendre, dans la mesure où l'organisation des idées choisies repose sur un plan en trois parties, ce qui n'est pas l'usage. Mais il nous a semblé nécessaire de nous attarder dans une première partie sur la manière dont l'avènement de la Cinquième République a progressivement transformé les principes d'organisation et de fonctionnement du Gouvernement, la définition des concepts proches du sujet, et accentué la pluralité des normes constitutionnelles applicables, le cadre reposant à la fois sur le texte constitutionnel, mais aussi sur les usages et les conventions. Ce rappel de la matrice générale paraissait donc important à la pleine appréhension des enjeux de notre sujet.

La deuxième partie permettra de mettre en exergue les mécanismes juridiques et politiques venant régir le choix des hommes, que celui-ci repose sur la norme écrite, et sur la pratique institutionnelle. Elle s'attache donc à montrer l'importance de la mutation opérée sous la Cinquième République, et à mettre en évidence l'émergence de nouvelles données. La désignation du Premier ministre est, de par la lettre même de la Constitution, une prérogative dispensée de contreseing et exercée de manière discrétionnaire par le Président de la République. Celle des ministres est devenue, en période de concordance des majorités, un pouvoir capté. De même, bien que le texte constitutionnel soit ambivalent, la pratique de la « démission-révocation » s'est progressivement imposée comme la norme dans cette même configuration. Enfin, la question du départ des ministres met en exergue la transformation plus large de la nature de leur responsabilité à l'aune du présidentielisme majoritaire. Le corollaire de ces constats est une transformation assez profonde, en comparaison avec les Républiques précédentes, du profil et du *cursus honorum* du Premier ministre et des ministres sous la Cinquième République.

La troisième partie visera à analyser l'autonomie dont disposent les têtes de l'exécutif pour déterminer la structure gouvernementale, et l'adapter aux circonstances politiques. Dans ce domaine, l'absence de règles véritablement contraignantes n'est pas propre à la Cinquième République. En revanche, ce régime a accentué la tendance générale à la personnalisation, l'étendue, le périmètre et l'intitulé des ministères étant largement adapté aux contingences politiques ou à la personnalité qui exerce la fonction. La recherche d'une organisation rationalisée et efficace et souvent repoussée à l'arrière-plan. De tels constats, et les enseignements du droit comparé expliquent peut-être la persistance d'un débat quant à la nécessité d'encadrer la structure gouvernementale. De telles tentatives ont cependant toujours été contournées, et il apparaît que cette solution n'est pas dépourvue d'écueils.

Première Partie : L'émergence d'un cadre propre à la cinquième république

« En proposant au peuple français sur la place de la République le 4 septembre 1958 le nouvel équilibre des pouvoirs qui définit la Ve République et fait du chef de l'Etat la clé de voûte des institutions, le Général de Gaulle annonce la fin d'une tradition profondément enracinée dans la culture politique des français, tradition qui considère la République comme incompatible avec un pouvoir exécutif fort. Aussi ce bouleversement suscite-t-il le plus grand scepticisme dans l'opinion comme dans le monde politique quant aux chances de sa pérennité »¹²⁹. Ces mots de Serge Bernstein ne sauraient mieux exprimer la « révolution copernicienne »¹³⁰ qui s'opère en 1958 avec l'avènement de la Cinquième République.

Naturellement, une Constitution ne marque jamais une rupture complète, et elle doit toujours composer avec l'héritage des régimes précédents. Mais, pour reprendre les termes imagés du doyen Hauriou : « Le droit est comme un beau fleuve qui n'a d'existence, de réalité que par le mouvement qui ne se conçoit pas arrêté, figé, et qui cesserait d'être lui-même si une eau nouvelle jaillie de la source ne poussait sans cesse vers la mer l'eau qui l'a précédée »¹³¹. La Cinquième République révèle la fin d'un cycle constitutionnel débuté en 1879 par la Constitution Grévy, impliquant à la fois la transmission par le chef de l'Etat de ses prérogatives politiques au Président du Conseil, et la mise sous tutelle de ce dernier par la coalition parlementaire qui a permis sa désignation.

De ce renversement de la hiérarchie des pouvoirs découle aussi une évolution dans la terminologie employée. Le mot « gouvernement » qui était sous les régimes précédents considéré comme un repoussoir va devenir, en période de concordance des majorités, le « bras armé » du Président de la République. La sémantique n'est plus même, et la matrice générale du fonctionnement et de l'équilibre entre les pouvoirs en ressort largement transformée. Parce qu'elle constitue une norme sujette à

¹²⁹ S.BERSTEIN, « Une monarchie républicaine », in J.GARRIGUE, S.GUILLAUME et J-F.SIRINELLI (Dir.), *Comprendre la Ve République*, PUF, 2010, p 111.

¹³⁰ Toujours selon les termes du même auteur. Cf p 111.

¹³¹ Cité in J.HUMMEL, « Histoire et temporalité constitutionnelles. Hauriou et l'écriture de l'histoire constitutionnelle », in C-M.HERRERA et A.LE PILLOUER (Dir.), *Comment écrit-on l'Histoire constitutionnelle ?*, Ed .Kimé, 2012, pp 141-172.

pluralité d'interprétations, la Constitution de 1958 va laisser une part majeure aux acteurs politiques qui vont accentuer l'écart avec les régimes précédents.

Ce renouveau institutionnel profond couvre bien l'ensemble des organes, mais il transforme de manière criante les principes qui irriguent le fonctionnement et l'organisation générale du Gouvernement sous la Cinquième République (Titre 1). Le cadre général relatif à la Formation, aux changements et au remaniement du Gouvernement en ressort bouleversé (Titre 2).

Titre 1 : Un bouleversement du fonctionnement et de l'organisation du Gouvernement.

Le souci de rationalisation du parlementarisme a placé le constituant face à une équation complexe : consacrer le rôle prééminent du Président de la République par l'affirmation de prérogatives exceptionnelles, tout en reconnaissant au Gouvernement celui de rouage essentiel du fonctionnement quotidien du pouvoir exécutif. Pourtant, à rebours du Parlement dont l'essence est clairement définie dans le texte¹³², la « notion constitutionnelle de Gouvernement » ne fait pas l'objet d'un véritable travail de délimitation. Si l'on peut s'accorder sur le fait que dans son sens étroit elle désigne désormais cet ensemble complexe formé par le Premier Ministre et les ministres¹³³, cette ébauche de définition ne saurait suffire. C'est donc en conjuguant la lettre de la Constitution et la pratique institutionnelle que l'on peut appréhender complètement notre objet d'étude.

L'ensemble de la doctrine s'accorde sur le rôle central du Gouvernement sous la Cinquième République. Un titre complet lui est dévolu dans la Constitution du 4 octobre 1958, et son ordonnancement est particulièrement révélateur. Alors que le Président de la République constitue le titre II, le Gouvernement occupe juste après le titre III. La liste des attributions qui lui sont dévolues est prolifique, et tenter d'en établir le catalogue conduirait à se livrer à un véritable inventaire à la Prévert. A sa lecture on comprend cependant que le Gouvernement constitue le « pôle décisionnel essentiel en matière administrative »¹³⁴, mais aussi qu'il détient un rôle politique à la fois majeur et indéfini, exprimé notamment au travers de l'article 20 de la Constitution de 1958, en vertu duquel « [il] détermine et conduit la politique de la Nation ». L'effectivité de ces prérogatives demeure cependant difficile à délimiter avec précision tant le partage des rôles effectif entre le Président de la République et le Premier Ministre dans la conduite et la détermination de la politique de la Nation est en réalité indissociable de la pratique constitutionnelle¹³⁵.

¹³² L'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 précise clairement qu'il est composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat, et qu'il exerce les deux fonctions principales de vote de la loi et de contrôle du Gouvernement.

¹³³ Le terme ministre doit ici être perçu comme entendu dans son sens large et désigne à la fois les ministres d'Etat, les ministres, les ministres délégués et les secrétaires d'Etat.

¹³⁴ P.JAN (Dir), *Le gouvernement de la Cinquième République*, La Documentation Française, Documents d'études, 2002.

¹³⁵ Pour une étude plus précise des fonctions dévolues par la Constitution de 1958 au Gouvernement, voir notamment M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, Varenne, p 28 et s

Pour cerner complètement l'importance des évolutions connus par le Gouvernement de la Cinquième République, il est nécessaire de caractériser d'abord ces principes de fonctionnement (Chapitre 1), avant de se focaliser sur son organisation (Chapitre 2).

Chapitre 1. Des principes de fonctionnement repensés.

A titre liminaire, il convient d'observer que les principes qui régissent le fonctionnement du Gouvernement de la Cinquième République ne sont guère complètement différents de ceux qui prévalaient sous les Républiques précédentes. C'est la manière dont ils sont déclinés qui divergent, notamment en raison de la prépondérance affirmée du Président de la République.

Sous la Cinquième République, le Gouvernement apparaît ainsi comme une entité collégiale et solidaire dans son fonctionnement, à la fois devant la représentation nationale, et vis-à-vis de l'opinion publique (section 1). Il convient également de relever que cette entité est théoriquement dirigée par le Premier ministre, qui est communément qualifié de Chef de Gouvernement, même si cette affirmation est sujet à controverse, et mérite d'être fortement tempérée par l'étude de la pratique de la Cinquième République (section 2).

Section 1. L'affirmation d'un principe de solidarité comme élément de structuration de l'organe gouvernemental

Le principe de solidarité gouvernemental¹³⁶ apparaît comme le corollaire logique de l'installation progressive et durable du régime parlementaire en France, et partant de l'affirmation de mécanismes permettant de mettre en jeu la responsabilité politique collégiale d'un cabinet considéré comme un organe distinct du Chef de l'Etat. Il faut convenir que la Cinquième République diverge des régimes précédents en ce qu'elle repose sur des mécanismes de rationalisation qui, cette fois, ont fonctionné. Le Président de la République apparaît désormais comme un organe prépondérant, dont le rôle politique majeur est désormais incontestable, et qui ne se contente plus comme par le passé « d'inaugurer les chrysanthèmes »¹³⁷.

¹³⁶ Il faut relever que les termes « solidarité gouvernementale » et « solidarité ministérielle » sont utilisés de manière indifférente par la doctrine. Voir notamment C.DE NANTOIS, « La solidarité gouvernementale sous la Ve République : se soumettre, se démettre, ou disparaître », in *Jus Politicum*, n°2, 2009, p 2.

¹³⁷ Cette formule, que l'on attribue au Général de Gaulle, lors d'une conférence de presse donnée le 9 septembre 1965 au Palais de l'Elysée, visait à placer le Président de la Cinquième République en opposition directe avec celui de la Quatrième

Il est secondé une équipe gouvernementale disposant également de véritables moyens d'actions notamment de vis-à-vis de l'organe législatif. L'affaiblissement du pouvoir parlementaire, et le jeu du bipartisme, entraîne une cohésion plus naturelle entre les membres du Gouvernement. Sous la Troisième et la Quatrième République, les membres du gouvernement, représentaient en premier lieu leur formation politique. Sous la Cinquième, ils tirent leur légitimité de leur nomination par le Président de la République, leur appartenance partisane n'étant en la matière qu'un vecteur complémentaire. Le principe de solidarité est donc appréhendé différemment.

Il ne semble pas exister dans la lettre de la Constitution du 4 octobre 1958, de consécration explicite de ce principe. Celui-ci y est toutefois implicitement reconnu, notamment à travers les mécanismes permettant de mettre en jeu la responsabilité de l'organe gouvernemental, prévus par l'article 49. La question de confiance, ou la mise en œuvre de la procédure prévue au troisième alinéa de cet article, repose sur l'initiative du Premier Ministre, mais c'est bien la responsabilité de l'organe dans son ensemble qui sera engagée. De surcroît, ces mécanismes nécessitent la délibération préalable du Conseil des ministres, ce qui marque la nécessité d'une « convergence d'intérêt naturelle » entre l'ensemble des membres du Gouvernement. Pour autant, si le principe de solidarité gouvernementale est un corollaire logique de la responsabilité collective du Gouvernement, cela ne doit pas conduire à lier totalement les deux notions.

L'idée de solidarité, à l'instar de la conception prédominante en droit privé, repose également sur une forme d'*affectio societatis*¹³⁸, et suppose donc un sentiment plus abstrait d'appartenance commune. Dans ce domaine, au-delà de la responsabilité collégiale qui découle parfois de l'association en entreprise de plusieurs personnes physiques, la solidarité induit surtout un impératif d'entraide et de support mutuel entre ces dernières¹³⁹. Il est donc clair qu'une conception de la solidarité gouvernementale qui éluderait totalement cette dimension pour se focaliser exclusivement sur la

République, qui en dépit du prestige de la fonction, ne détenait qu'un rôle opérationnel réduit.

¹³⁸ Si l'on se fonde sur l'article 1832 du Code Civil, l'*affectio societatis*, réside autant dans la volonté de deux ou plusieurs personnes « d'affecter à une entreprise des biens ou leur industrie en vue de partager leur bénéfice » que dans leur engagement à contribuer aux pertes. Cette définition n'est pas directement transposable à notre sujet, mais elle montre que sous la Cinquième République, l'idée de solidarité gouvernementale est marquée par un sentiment d'appartenance commune au gouvernement.

¹³⁹ Selon le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu l'*affectio societatis* est une expression latine évoquant un lien psychologique entre associés qui désigne un élément constitutif de la société dont les composants sont l'absence de subordination entre associés, la volonté de collaborer à la conduite des affaires sociales, et l'acceptation d'aléas commune ».

responsabilité collégiale devant le Parlement conduirait à une appréhension parcellaire de la notion.

L'affirmation progressive de ce principe en France apparaît en réalité comme le croisement de « deux traditions fondues ensemble »¹⁴⁰. La première repose sur celle de « l'ancienne France [...] qui voulait que le Roi gouvernât à grands conseils »¹⁴¹. La seconde est une tradition d'emprunt tirée du régime britannique et qui a abouti au transfert progressif des prérogatives de la couronne vers le *Cabinet* (§1). En dépit de son développement tardif en France, la notion de solidarité gouvernementale connaîtra une expression renouvelée sous la Cinquième République (§2).

§1. La solidarité gouvernementale : un principe au croisement d'une pluralité de traditions

En France, on peut percevoir les prémisses de la solidarité gouvernementale dès la période de l'Ancien Régime grâce au développement du Conseil du Roi (A). Mais le développement de ce principe outre-manche va aussi constituer pour nous une source d'inspiration précieuse (B). Pourtant, ce n'est que bien ultérieurement que la notion s'ancrera durablement dans le paysage institutionnel français (C).

A. Les prémisses de la solidarité gouvernementale durant la période de l'Ancien-Régime

Autant que l'on puisse en juger, il semble toujours avoir été d'usage que les souverains du Royaume de France consultent leur entourage pour prendre les décisions les plus importantes. Mais, l'apparition autour du XII^e siècle du Conseil du Roi représente un tournant, en ce qu'elle institutionnalise l'existence de cette fonction consultative, et permet au monarque d'appeler autour de lui des personnalités qu'il pourra réunir individuellement ou collectivement, quand bon lui semblera. La composition de cet organe demeure à son entière discrétion, mais on assiste dès le XIII^e siècle à un recul de la place dévolue à la famille du monarque. La reine perd ainsi toute influence directe, et les proches parents tendent également à en être écartés à l'exception du dauphin. En revanche, y siègent quotidiennement les nombreux grands de la noblesse et du clergé.

¹⁴⁰ J. FOYER, « Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité », in POUVOIRS (Revue), *Le ministre*, PUF, 1986, n°36, p 110.

¹⁴¹ Ibid.

A côté de cette représentation traditionnelle, on constate à l'inverse la montée en puissance des légistes qui vont constituer l'ossature technique de l'institution, en raison de leurs connaissances en droit romain. La décision politique reste le fait du seul monarque, mais le Conseil du Roi devient à la fois le siège de délibérations collégiales, et marquant en même temps la naissance d'une forme de corporation unie derrière la personnalité du monarque. Cet organe marque donc les débuts du développement de la solidarité gouvernementale.

Les membres du Conseil du Roi ne rendaient théoriquement compte qu'à ce dernier qui pouvait les nommer et les révoquer librement. Rapidement, il y eut cependant plusieurs tentatives de consécration d'une forme de responsabilité politique des conseillers devant d'autres organes. Ainsi au XIV^e siècle, alors qu'ils durent siéger pendant une longue période dans l'attente de l'arrivée sur le trône du Roi Charles V, les Etats Généraux, proposèrent de renvoyer certains conseillers du Roi, suspectés de « mauvais conseils, flatterie, cupidité ou népotisme ». Il fut même envisagé de composer une commission spécifique qui pourrait éventuellement les contraindre à démissionner dans l'hypothèse où ils seraient considérés comme coupable des chefs d'inculpations évoqués¹⁴². Cette proposition fut *in fine* écartée par le dauphin, mais on peut déjà y déceler les premiers traits de la responsabilité politique.

Ici, la sanction pénale paraît tout à fait secondaire. Ce qui était recherché c'est la possibilité de provoquer la démission du Conseil du Roi dans son ensemble, et la volonté de transformer les Etats Généraux en un véritable organe de contrôle et de limitation du pouvoir du monarque. Pour autant, ces derniers n'eurent jamais le prestige du Parlement britannique, et aucun moyen de freins et contrepoids ne leur fut réellement octroyé.

D'autres tentatives de mise en jeu de la responsabilité de l'entourage du monarque émanèrent également des Parlements de justice¹⁴³. On peut ainsi relever qu'en 1648, le Parlement de Paris tenta de mettre en Etat d'arrestation le Cardinal de Mazarin, Premier Ministre de Louis XIV, puis qu'il s'en prit à Law en 1718. Mais les monarques successifs eurent toujours à cœur de limiter l'influence grandissante de ces organes, et notamment leur volonté de s'immiscer dans le fonctionnement même

¹⁴² A. KOMNIDIS, *La responsabilité politique du ministre sous la Cinquième République*, Thèse (Dact.), Paris II, 2010., p 37 et s.

¹⁴³ *Idem* p 38.

du pouvoir. Louis XIV interdit ainsi au Parlement de prendre connaissances des affaires de l'Etat par un édit du 22 octobre 1653 au lendemain de la cabale montée contre Mazarin, et un tel acte fut formellement reproduit par son successeur sur le trône le 3 mars 1766.

Les Parlements constituaient sans doute un corps intermédiaire dont l'influence pouvait être réelle, ces derniers n'hésitant pas à profiter de leur pouvoir d'interprétation du droit pour accroître leur domaine de compétence. Mais, ils n'ont jamais pu disposer du poids politique nécessaire pour s'ingérer dans les prérogatives du Gouvernement et exiger le départ d'un ministre. Il faudra attendre le début de l'ère révolutionnaire pour que la responsabilité ministérielle connaisse ses premiers développements en France.

B. Un principe également inspiré de la tradition parlementaire britannique

La deuxième source d'inspiration réside dans l'exemple du régime parlementaire britannique. Il est difficile de dater avec précision et de décrire en détail le long processus qui a conduit à l'émergence d'organes de gouvernement collégiaux, au transfert progressif des pouvoirs dévolus à la Couronne vers ces organes, et à l'apparition de mécanismes permettant l'existence d'une véritable solidarité gouvernementale. Mais contrairement à la France qui est longtemps restée attachée à une autorité monarchique « inviolable et sacrée », l'Angleterre va développer très tôt, des moyens de freins et contrepoids visant à limiter les prérogatives royales¹⁴⁴.

L'émergence très ancienne de la doctrine du *trust* témoigne de cette différence d'approche. La dévolution du pouvoir au monarque repose sur une vision presque contractualisée, qui tolère son irresponsabilité, mais lui impose en retour le respect d'une relation constitutionnelle juste et équilibrée¹⁴⁵. Cette doctrine, qui trouve sa première consécration écrite, dans le Bill of Rights de 1689, implique également l'idée que la souveraineté du monarque ne repose pas uniquement sur le droit divin, mais aussi sur une dévolution parlementaire¹⁴⁶. Elle admet par là même, l'exercice par cet

¹⁴⁴ Dès le 15 juin 1215, la Magna Carta visait à limiter les prérogatives du monarque Jean Sans Terre, notamment en lui imposant de se soumettre au veto éventuel d'un « Commun Conseil » pour établir les règles de consentement à l'impôt.

¹⁴⁵ Voir J-P FELDMAN, « Le trust lockien », in S.f (dir.), *Le droit des modernes (XIV-XVIIIe siècles)*, Paris, LGDJ, 1994, p 138-139.

¹⁴⁶ Pour autant, et contrairement à la pratique suédoise, les ministres restent subordonnés au monarque, et l'indépendance des pouvoirs exclut encore en 1969 la mise en place de mécanismes permettant l'engagement de leur responsabilité politique. Cf Ph .LAUVAUX, « Aspects historiques de la responsabilité politique », in O. BEAUD et J-M. BLANQUER,

organe de contre-pouvoirs. En cela le prestige et le poids politique du Parlement britannique sont sans commune mesure avec ceux des Etats Généraux français, dont le rôle était uniquement consultatif, ce qui rendait impossible l'installation de vrais mécanismes de « check and balances ».

Pourtant, si la doctrine britannique a accepté assez tôt l'idée d'une monarchie limitée, elle a également posé comme principe incontournable l'unité du pouvoir exécutif en la personne du Roi d'Angleterre, considéré comme « le seul magistrat de la Nation »¹⁴⁷. L'apparition au côté du monarque d'organes de délibération collégiale n'avait donc rien d'évident, et s'effectuera d'abord par délégation et sous le contrôle de ce dernier¹⁴⁸. C'est sans doute ce qui explique que, bien que son existence matérielle soit assez ancienne¹⁴⁹, la reconnaissance juridique formelle du cabinet n'interviendra que de manière tardive, une partie importante de la doctrine n'ayant d'abord envisagé comme seul organe de conseil de la Couronne, que le *Privy Council*. Or, cet organe à la composition souvent pléthorique, ne détenait en réalité qu'un rôle dont l'influence opérationnelle était limitée par le bon vouloir du monarque. Il ne constituait pas non plus un lieu de délibération collégiale à proprement parler. La distinction entre ces deux organes, et la reconnaissance du cabinet comme « entité gouvernementale solidaire » s'est donc établie graduellement.

La première étape vers l'affirmation d'un principe de solidarité gouvernementale réside dans le phénomène des corporations au début de la *glorious revolution*. Il s'agit alors dans l'esprit des penseurs britanniques de diviser le pouvoir entre plusieurs organes, mais en préservant l'indivisibilité Etatique¹⁵⁰, chacun d'entre eux agissant en vertu des compétences qui lui ont été déléguées par le peuple. Cette approche modifie substantiellement l'équilibre entre les pouvoirs en ce qu'elle institutionnalise une forme de relation opératoire entre les différentes corporations, et soutient l'instauration de mécanismes de collaboration entre les pouvoirs.

La responsabilité des Gouvernants, Descartes et Cie, 1999, pp 22-23.

¹⁴⁷ J-L. de LOLME, *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglais comparé avec la forme républicaine et les autres monarchies de l'Europe*, Amsterdam, Ed Van Harrevelt, p 143 et s., cité in D.BARANGER, *parlementarisme des origines*, PUF, 1999.

¹⁴⁸ Cf. notamment Ph. LAUVAUX, *op.cit.*, p 21.

¹⁴⁹ Il est particulièrement difficile de décrire par une présentation chronologique les mécanismes d'apparitions du Cabinet, puis de son institutionnalisation. Ce travail de recherche est rendu plus complexe encore par le fait que cet organe est longtemps apparu comme un simple Comité du Privy Council, et par la diversité d'appellations qu'a pu recouvrir cet organe plus restrictif qui se réunissait autour du Roi, tantôt qualifié de « formal Cabinet », tantôt de « grand Cabinet » ou tantôt encore de « nominal Cabinet ».

¹⁵⁰ O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, PUF, 1994, p80-81.

Progressivement, la doctrine va affiner cette notion en admettant l'idée de *corporation sole*, qui présuppose une personne morale composée d'un seul membre, et celle de *corporation agregate* qui repose cette fois-ci sur une pluralité de membres agissant sur délégation d'autres entités. Cette conception des choses va modifier la structuration du pouvoir exécutif, puisqu'elle supporte implicitement un démembrement des prérogatives du monarque, et confère en même temps une assise et une légitimité nouvelle à la fonction ministérielle¹⁵¹.

Le phénomène des corporations induit aussi une forme de solidarité entre le Roi qui délègue sa confiance, le ministre qui va exercer la mission en son nom, et l'ensemble des offices qui forment ensemble une corporation plus large, ces deux composantes constituant ensemble le pouvoir exécutif. Certes, le phénomène ne marque pas véritablement une institutionnalisation du Cabinet. La distribution des offices ministériels et leur maintien dépendent strictement de la confiance royale, et ces derniers sont considérés comme délégués individuellement. Toutefois, cela va permettre la naissance d'une véritable forme de collégialité au sein de l'exécutif. La conception selon laquelle celui-ci est exercé par le monarque, mais aussi par d'autres organes agissant sous sa direction, s'inscrit progressivement dans la doctrine britannique, et marque un premier pas décisif vers la reconnaissance de la collégialité gouvernementale.

La deuxième étape repose dans le transfert progressif des prérogatives du monarque vers le *cabinet*, et dans l'affirmation de la responsabilité de cet organe devant les Chambres. La période du règne de Victoria va constituer, à cet égard, un véritable tournant. D'abord, parce qu'elle permet l'émancipation du *cabinet*, et formalise sa distinction avec le *privy council*, mais aussi parce qu'elle va favoriser le transfert des prérogatives de la deuxième structure vers la première.

La composition pléthorique du *privy council* a grandement favorisé ce phénomène en ce qu'elle a révélé la nécessité d'une instance décisionnelle de taille beaucoup plus réduite, qui puisse concentrer entre ses mains les prérogatives les plus importantes¹⁵². Ce nouvel équilibre favorise en même temps l'émergence de mécanismes de solidarité au sein du Cabinet, puisqu'il en fait un véritable organe de délibération collégial, reconnu comme tel à la fois par le monarque et par les Chambres. Dans le

¹⁵¹ Cf. spéc.D. BARANGER, *op.cit*, p 79 et s.

¹⁵² *Ibid.*

même temps, le développement du parlementarisme classique au sein du régime britannique va parachever cette transformation. Le mandat de Lord Walpole constitue à cet égard un premier tournant puisqu'il va dès 1729, s'assurer de détenir la confiance des *Commons* en disposant de la majorité des *whigs*. Fort d'une véritable majorité parlementaire, il peut alors apparaître comme un véritable Chef de Gouvernement disposant à la fois du soutien du monarque et de la chambre¹⁵³.

Le renversement de Lord Walpole en 1742 confirme ainsi le mouvement que l'intéressé avait lui-même initié. Certes, il s'agit alors d'une responsabilité individuelle reposant sur une question gouvernementale¹⁵⁴, mais celle-ci confirme la nécessité incontournable pour le Premier Ministre de disposer de la confiance de la majorité parlementaire. La démission collective de l'ensemble du Cabinet de Lord North en 1782, vient donc consacrer un phénomène de « Parlementarisation » qui était déjà nettement entamé. Elle conforte la reconnaissance du principe de solidarité gouvernementale, puisque le Cabinet apparaît à la fois comme une instance de délibération collégiale, détenant un véritable pouvoir décisionnel, et collectivement responsable devant les Chambres.

C. La cristallisation du principe de solidarité gouvernementale dans le système institutionnel français

En France le développement de la « solidarité gouvernementale », va connaître peu ou prou les mêmes étapes que dans le système britannique. L'apparition dès 1791, de mécanismes constitutionnels permettant d'engager la responsabilité pénale des ministres¹⁵⁵, constitue une première étape, puisqu'elle sert d'emblée au pouvoir législatif de prétexte pour exercer un contrôle appuyé sur l'action de l'exécutif. L'utilisation immédiatement politique¹⁵⁶ de ce dispositif constitue en cela une première rupture.

Ce constat est exprimé en des termes très clairs par Pauline Türk. L'auteur relève qu'avec l'affaire de Lessart : « Se dessinent ainsi les conditions d'exercice du contrôle parlementaire dans le cadre d'un régime de séparation rigide des pouvoirs. La responsabilité des ministres reste mise en cause sur le

¹⁵³ Ph.LAUVAUX et A .LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4e éd., PUF, Coll. « Droit fondamental », 2015. p 233 et s.

¹⁵⁴ Celle-ci avait cependant été initiée suite aux accusations de « corruption » qui pesait lourdement sur l'intéressé et postérieurement à une première tentative de mise en accusation.

¹⁵⁵ Section IV, article 5 de ladite Constitution

¹⁵⁶ La mise en accusation du ministre de Lessart le 10 mars 1792 constitue en la matière une illustration flagrante.

seul terrain pénal. Mais on note déjà que le motif de l'accusation, comme la sanction (démission), sont de nature politique »¹⁵⁷. Dès 1792, on assiste donc déjà à une pratique inchoative de la responsabilité pénale des ministres.

La doctrine de l'arbitraire, développée par Benjamin Constant, portait déjà les germes d'une transformation de la responsabilité pénale en responsabilité politique, puisqu'elle repose sur l'idée d'un pouvoir arbitraire dévolu au Parlement¹⁵⁸. L'incomplétude des dispositions des Chartes constitutionnelles sur les modalités de mise en œuvre de la responsabilité des ministres, va laisser se dessiner les premiers contours du régime parlementaire français. Le développement avec la pratique constitutionnelle de la fonction de Vice-Président du Conseil des ministres¹⁵⁹, et la transformation de la responsabilité pénale en responsabilité politique vont considérablement renforcer le lien entre les ministres, et susciter un sentiment d'appartenance commune. L'apparition au cours de cette période du terme « ministère » pour désigner l'ensemble de l'équipe gouvernementale n'est pas un simple détail sémantique, et marque bien les prémises de la bicéphalie de l'exécutif.

Pour autant, si cette période a constitué un premier pas indéniable, il paraît difficile de dater de la Restauration la première consécration du principe de solidarité gouvernementale. D'abord, parce que, si elle marque les débuts d'une responsabilité collective du Gouvernement, la reconnaissance constitutionnelle des mécanismes permettant sa mise en œuvre n'interviendra que postérieurement¹⁶⁰. Ensuite, parce qu'en dépit de l'apparition de la fonction nouvelle de Vice-Président du Conseil des ministres, l'institution gouvernementale ne détient alors aucune autonomie vis-à-vis du monarque, qui cumule les fonctions de Chef de l'Etat et de Chef du Gouvernement. Enfin, parce que, si les ministres détiennent un pouvoir d'agir dans leurs domaines de compétences respectifs, ils ne sont pas tenus véritablement par une politique générale, qui aurait été déterminée dans une instance de délibération commune.

¹⁵⁷ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, *op.cit.*, p 38.

¹⁵⁸ Celle-ci semble dès lors structurellement vouée à une utilisation politique, dès lors que la sanction qui en résulte est la destitution. La recherche d'un chef d'inculpation pénale n'apparaît dès lors que comme un prétexte, au renversement politique. L'exemple de la chute de Villèle en 1828 est à cet égard éloquent.

¹⁵⁹ Cette fonction n'est cependant pas autonome, le Vice-Président du Conseil des ministres occupant un autre portefeuille gouvernementale, très fréquemment celui des affaires étrangères.

¹⁶⁰ Cette réalité est mise en exergue par Pauline Türk qui estime que l'évolution vers un régime parlementaire sous la restauration : « résulte moins de l'adaptation des textes constitutionnels que de l'évolution de la pratique politique, imposée par la progression de l'idéal démocratique, et insufflée par des souverains soumis aux effets de la montée du libéralisme ». Cf P.TÜRK, *op.cit.*, p 42.

C'est donc bien le long processus d'élaboration des lois constitutionnelles de la Troisième République qui va conduire à une première affirmation explicite de ce principe¹⁶¹. La reconnaissance de la responsabilité politique collective de l'organe gouvernemental, et l'effacement durable de la figure du Président de la République au profit de celle du Président du Conseil vont permettre une « cristallisation durable » du phénomène¹⁶². En cela, la tradition britannique constitue une source d'inspiration indéniable, puisque les mécanismes de la motion de censure, et de l'interpellation en sont issus.

L'analogie n'est cependant pas absolue, l'organisation gouvernementale des deux Etats étant en réalité très dissemblable. L'exécutif britannique est pléthorique, et comprend en réalité une pluralité d'organes, dont le Cabinet n'est que le centre névralgique, là où la France va privilégier des Gouvernements plus resserrés, dont la composition ne sera pas toujours exclusivement parlementaire. Si la filiation britannique ne peut donc être reniée, la conception actuelle du principe en droit constitutionnel français diverge.

§2. Une déclinaison de la solidarité gouvernementale propre à la Cinquième République

Il ne semble pas exister dans la lettre de la Constitution de consécration explicite du principe. Celui-ci y est néanmoins implicitement évoqué, notamment à travers les mécanismes permettant de mettre en jeu la responsabilité de l'organe gouvernemental prévus par l'article 49¹⁶³. La question de confiance, ou la mise en œuvre de la procédure prévue au troisième alinéa de cet article, est constitutionnellement dévolue au Premier Ministre, mais c'est bien la démission de l'organe dans son ensemble qui sera engagée. Cette solidarité dans la responsabilité vaut également dans les rapports entre cet organe et le Président de la République, puisque l'article 8 prévoit expressément que le départ du Premier Ministre entraîne, au moins formellement, celui du Gouvernement dans son entier. Mais là encore, il ne faudrait pas réduire la reconnaissance constitutionnelle du principe à cette unique dimension. La solidarité gouvernementale¹⁶⁴ est également reconnue à travers les nombreuses

¹⁶¹L'article 16 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 dispose pour la première fois que : « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement [...] ».

¹⁶²Pour qualifier cette période Pauline Türk parle « d'âge d'or » du contrôle parlementaire. Cf P.TÜRK, *op.cit.*, p 55.

¹⁶³Selon ce dispositif, le Gouvernement est collectivement responsable devant l'Assemblée Nationale.

¹⁶⁴Les termes « solidarité gouvernementale » et « solidarité ministérielle » semblent confondus par la doctrine. Pourtant,

prérogatives exercées par le Premier Ministre au nom de l'organe dans sa globalité, notamment dans les rapports entretenus avec les autres pouvoirs. Elle trouve, enfin, une ultime expression, à travers l'obligation du contreseing, comme pour mieux doter l'acte ministériel du sceau de la collégialité gouvernementale.

Le principe de solidarité gouvernementale est en revanche au cœur de la doctrine gaulliste des institutions. Pauline Türk relève ainsi cet extrait du discours d'Epinal : « il me paraît nécessaire que le Gouvernement de la France en soit un, c'est à dire une équipe d'hommes unis par des idées et des convictions semblables, rassemblés pour l'action commune autour d'un chef et sous sa direction, collectivement responsables de leurs actes devant l'Assemblée nationale, mais obligatoirement solidaires dans tous leurs actes, dans tous leur mérites, et dans toutes les erreurs ».¹⁶⁵

Mais la pratique constitutionnelle propre à ce régime va entraîner une lecture nouvelle de ce principe (A). La composition du Gouvernement apparaîtra alors comme la variable d'ajustement qui permet de mieux en garantir l'effectivité (B).

A. La pratique constitutionnelle de la Cinquième République, source d'un nouvel affermissement du principe de solidarité gouvernementale

D'emblée, la Cinquième République, confirme l'exigence d'une collégialité au moins apparente quant à la détermination des grandes orientations politiques du Pays, et notamment quant à la réunion d'organes de délibérations tels que le Conseil des ministres¹⁶⁶, ou les nombreux conseils restreints, comités et séminaires gouvernementaux placés sous la direction de Matignon¹⁶⁷. Une étude plus poussée conduit toutefois à relativiser le caractère effectivement délibératoire des décisions qui y sont prises¹⁶⁸.

les deux notions ne renvoient pas exactement à la notion. Alors que la solidarité ministérielle s'attacherait plutôt aux liens qu'entretiennent les ministres entre eux, la solidarité gouvernementale pourrait renvoyer davantage à la collégialité de cet organe dans la prise des décisions. Cf notamment C.de NANTOIS, *op.cit.*, p 6.

¹⁶⁵ Cité in P.TURK, *Les institutions de la Ve République*, 14e éditions, 2020, p 73.

¹⁶⁶ Il convient cependant de relever que sa composition est variable, mais que l'ensemble des membres du Gouvernement n'y siège pas systématiquement. Les ministres délégués comme les secrétaires d'Etat peuvent en être périodiquement exclus.

¹⁶⁷ De tels séminaires très fréquents sous la Quatrième République, vont devenir exceptionnels sous la Cinquième, le Général de Gaulle ayant expressément émis le vœu que le Conseil des ministres soit le principal organe de délibération de la politique gouvernementale.

¹⁶⁸ M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, Ed Varenne, 2016, p 42 et s.

Si l'on prend l'exemple du Conseil des ministres, les décrets qui y sont adoptés sont souvent le fruit d'un long travail de préparation préalable, associant le ministre concerné par l'exécution de l'acte, le cabinet du Premier Ministre, et la Présidence de la République qui tranche en dernier ressort. La réunion hebdomadaire de cet organe permettra alors seulement de formaliser les décisions arrêtées préalablement, mais les interventions des ministres y sont particulièrement formalisées, et ceux-ci ne détiennent pas de réelle marge de manœuvre pour émettre une opposition¹⁶⁹. Mais, de cette collégialité réelle ou supposée dans la prise de décision, découle une forme de solidarité du Gouvernement dans ses rapports avec l'institution parlementaire, et un lien étroit entre ses membres.

La mise en œuvre du principe de solidarité connaît donc deux déclinaisons différentes. Elle contraint d'abord les ministres vis-à-vis des grandes orientations de la politique gouvernementale, et par là même de celle du Président de la République en période de concordance des majorités (1). Elle induit également une forme de « cohésion » des ministres entre eux, et leur impose notamment d'éviter de laisser transparaître d'éventuelles dissensions personnelles (2)¹⁷⁰.

1. Les membres du Gouvernement contraints de respecter les orientations générales du Gouvernement

La solidarité gouvernementale implique d'abord pour les différents ministres, une obligation d'agir conformément à une ligne directrice préalablement définie de manière concertée¹⁷¹. Si ce principe ne s'oppose pas à ce que ces derniers puissent faire part de leurs désaccords éventuels au cours des débats, il restreint théoriquement leur liberté d'expression à posteriori, puisqu'ils ne peuvent logiquement émettre dans l'opinion publique de voix dissonante à l'égard des grands choix gouvernementaux. Un membre de l'équipe qui souhaiterait manifester son désaccord n'aurait d'autres solutions que de démissionner de ses fonctions, à moins que ce soit le Chef de l'Etat qui décide, sur proposition du Premier Ministre d'y mettre fin.

¹⁶⁹ Bien qu'il soit formellement le lieu principal de délibération du Gouvernement, il ne peut cependant être formellement rattaché à la définition organique de ce dernier (voir infra pour plus de développements).

¹⁷⁰ Selon l'analyse développée notamment par J.FOYER, *op.cit.*, p 108.

¹⁷¹ Pour une définition plus précise du principe voir notamment P.AVRIL et J.GICQUEL, *Droit constitutionnel, lexique*, PUF, 1986, entrée « solidarité gouvernementale ».

Évidemment, la portée de ce principe demeure d'appréciation variable. Celle-ci dépend à la fois de la conjoncture politique, de l'influence du ministre en cause au sein de l'équilibre majoritaire, de sa relation personnelle avec le Chef de l'Etat, et de sa popularité dans l'opinion.

Sous le quinquennat de François Hollande, l'illustration du cas de Christiane Taubira est flagrante. Alors que cette dernière n'a pas hésité à exprimer à plusieurs reprises son désaccord avec les orientations gouvernementales en matière de politique sécuritaire, s'attaquant même parfois frontalement au Premier Ministre de l'époque Manuel Valls¹⁷², elle sera pourtant maintenue au Gouvernement le plus longtemps possible. Sa démission n'interviendra qu'en ultime recours, après l'inscription dans la révision constitutionnelle de la déchéance de la nationalité, à laquelle elle s'était vertement opposée¹⁷³. Son influence politique conséquente et son positionnement à part au sein de la majorité parlementaire et du parti présidentiel expliquent l'indulgence portée à son égard.

Le principe de solidarité gouvernementale contraint la parole des ministres. Il ne la prohibe pas pour autant. Au contraire, dans son acception large, il impliquerait qu'ils soient présents sur le front médiatique pour soutenir dans l'opinion les orientations gouvernementales¹⁷⁴. Pour autant, la volonté d'harmoniser de telles prises de parole a toujours animé dans la pratique politique de la Cinquième République. L'apparition dès la Présidence de Georges Pompidou de la fonction de porte-parole du Gouvernement, très fréquemment renouvelée depuis lors, en témoigne¹⁷⁵.

Toutefois, un encadrement absolu de la parole gouvernementale ne paraît ni possible, ni forcément souhaitable. L'exigence de solidarité ministérielle doit être modulée de manière intelligente et proportionnée avec d'autres impératifs, sous peine de réduire à néant toute forme d'autonomie et de liberté au sein d'un Gouvernement. Une limite à l'obligation de loyauté vis-à-vis des orientations politiques du Gouvernement réside dans l'exercice par chaque ministre de ses pouvoirs de direction

¹⁷² Voir notamment « La menace de Christiane Taubira à Manuel Valls : « Je peux devenir méchante ! », in *L'Express*, 24 août 2016.

¹⁷³ Décret du 27 janvier 2016 relatif à la composition du Gouvernement.

¹⁷⁴ Cette vision du principe de solidarité gouvernementale a été particulièrement développée sous la présidence de Nicolas Sarkozy, ce dernier n'hésitant pas à déjuger sévèrement les ministres qui désertaient le front médiatique dans les périodes électorales.

¹⁷⁵ Cette fonction a connu un essor important sous la Cinquième République. A partir de la Présidence de François Mitterrand, elle sera constamment maintenue. Généralement cumulée avec un autre portefeuille ministériel, il arrive cependant qu'elle soit un portefeuille unique. Ce fut le cas de François Baroin dans le Gouvernement Juppé I, et de Laurent Wauquiez dans les Gouvernements Fillon I et II. C'est aujourd'hui le cas de Benjamin Griveaux.

de son département ministériel¹⁷⁶. Si les autres membres sont naturellement liés par les orientations définies au nom du Gouvernement dans son entier, ils demeurent autonomes dans la mise en œuvre de leur pouvoir de chef de service. Cette indépendance juridique peut aussi être pour les titulaires des portefeuilles ministériels les plus importants, un moyen d'infléchir, voire de s'extraire de la ligne de conduite préalablement définie par Matignon. Elle constitue une limitation contingente du principe de solidarité gouvernementale.

2. Une obligation de cohésion des membres du Gouvernement entre eux

La solidarité gouvernementale induit également forme de devoir de synergie ou de bonne entente, du moins apparente, entre les différents membres de l'équipe ministérielle. Cette seconde dimension peut sembler moins évidente que la première, mais s'inscrit pleinement dans la logique de renforcement du pouvoir exécutif et d'émancipation de l'organe gouvernemental voulu par le constituant en 1958. Si, le Gouvernement paraît naturellement préservé du risque de conflits entre le Président de la République et le Premier Ministre, les risques de désaccords en son sein même sont légion.

Les antagonismes peuvent parfois prendre l'apparence de dissensions sur la politique générale du Gouvernement, chaque ministre étant généralement amené à défendre les intérêts de son propre département¹⁷⁷. La proximité thématique de certains domaines ministériels, et la présence de conflits naturels entre eux favorisent de tels débordements¹⁷⁸. Le pouvoir d'arbitrage conféré au Premier Ministre est essentiel, et en fait l'acteur prépondérant de l'harmonie gouvernementale. De tels désaccords peuvent aussi résulter de relations houleuses entre les secrétaires d'Etat, ou les ministres délégués et leurs ministres de tutelle. Ces difficultés semblent d'abord le fait d'un facteur humain difficilement réversible, et la mésentente éventuelle ne saurait apparaître en elle-même comme une entorse au principe de solidarité gouvernementale. Le problème commence lorsque de telles

¹⁷⁶La jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaît ainsi aux ministres la qualité de « chef de service », ce qui leur permet de disposer en la matière d'un pouvoir réglementaire propre (CE, sect, 7 février 1936, Jamart, req n°43221, recueil).

¹⁷⁷Parmi les désaccords exposés par voie de presse, on se souviendra par exemple de la vive opposition entre Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur qui soutenait en 1982 le maintien des contrôles d'identité, et Robert Badinter qui était favorable à leur suppression.

¹⁷⁸ En la matière, certains conflits ministériels paraissent logiques, tant certains domaines de compétences sont intrinsèquement opposés. Parmi les illustrations les plus probantes : agriculture/environnement, défense/affaires étrangères.... Pour des développements plus complets voir J-E GICQUEL, « Gouvernement », JurisClasseur Administratif, fascicule n°101, 2012, p 17.

dissensions sont exprimées dans les médias, ou mettent en péril l'unité apparente du Gouvernement. Bien qu'il ne s'agisse plus à proprement parler d'arbitrage au sens juridique du terme, le Premier Ministre jouera là encore un rôle déterminant pour le maintien de la cohésion gouvernementale.

La pratique constitutionnelle de la Cinquième République n'a pas permis de juguler complètement les phénomènes précédemment décrits. Elle a néanmoins autorisé le développement de mécanismes permettant un solide affermissement du principe de solidarité gouvernementale¹⁷⁹. La structuration très hiérarchisée du Gouvernement peut être une source de tension au moment de la Formation du Gouvernement, mais elle conditionne sa cohésion. La hiérarchie ministérielle concrétise, par l'ordre protocolaire qu'elle leur confère, le poids politique des personnalités. Elle permet de mieux encadrer celui des partis. Elle pose enfin un cadre au fonctionnement interne du Gouvernement.

Le deuxième facteur de renforcement de la solidarité ministérielle est inhérent à la Cinquième République, et résulte du phénomène de bipolarisation de la vie politique française. Les apports du fait majoritaire pour le bon fonctionnement du pouvoir législatif ont souvent été mis en exergue. Ce phénomène a également permis d'assurer dans le temps la stabilité gouvernementale, en rendant plus naturelle la cohésion entre ses membres¹⁸⁰. La pratique constitutionnelle actuelle constitue en cela, une vraie rupture avec la tradition de la Troisième ou la Quatrième République, où la recherche permanente de coalitions disparates et fluctuantes fragilisait considérablement l'équilibre gouvernemental. La révision constitutionnelle de 2001 qui abaisse à cinq ans la durée du mandat présidentiel renforce évidemment la logique de bipolarisation.

Enfin, une dernière explication à cette consolidation inédite du principe de solidarité gouvernementale est sans doute à rechercher directement dans les mécanismes régissant la formation, les changements et les remaniements du Gouvernement sous la Cinquième République, qui constituent l'objet principal de cette thèse.

B. La Formation, les Changements et les Remaniements du Gouvernement, moyen de préserver l'effectivité de la solidarité gouvernementale

¹⁷⁹C. de NANTOIS, *op.cit.*, p 21 et s.

¹⁸⁰ *Idem*, p 27

L'absence de règles écrites quant à l'exigence de solidarité gouvernementale a laissé la part belle à la pratique constitutionnelle. Ce sont le contexte politique, la structuration des rapports des forces entre les différentes composantes partisans, et les personnalités en présence qui vont constituer les principales variables explicatives. Des facteurs tels que le poids politiques de la majorité présidentielle au sein de la Chambre basse, la nécessité pour l'hôte de l'Élysée en période de concordance des majorités, ou celui de Matignon en période de cohabitation d'élargir leur socle partisan, ou même l'emprise du Premier Ministre sur son Gouvernement, vont influencer considérablement sur la cohésion générale de l'équipe.

Ces nombreuses variantes expliquent pour partie une pratique erratique du principe de solidarité ministérielle sous la Cinquième République. La formation du Gouvernement apparaît alors comme un mécanisme essentiel en ce qu'elle pourra permettre de mieux prévenir des conflits ministériels à venir (1). Les changements ou remaniements du Gouvernement joueront un rôle tout aussi nécessaire, puisqu'ils constitueront un moyen de sanctionner un éventuel manquement, garantissant ainsi l'opposabilité et l'effectivité de ce principe (2).

1. La formation du Gouvernement, moyen de préserver l'unité gouvernementale

Le cadre juridique régissant la formation du Gouvernement sous la Cinquième République a connu des évolutions considérables sous la Cinquième République. Selon les modalités nouvelles du texte constitutionnel de 1958, aucune intervention parlementaire n'est plus exigée. Le choix des nouveaux ministres apparaît désormais comme l'apanage du pouvoir exécutif, l'influence de l'Assemblée ne pouvant être qu'indirecte. Ce changement d'Etat d'esprit va induire une modification profonde de la pratique constitutionnelle en matière de nomination du personnel gouvernemental. La bipolarisation de la vie politique renforce naturellement cette autonomie. L'adhésion de la majorité parlementaire à la politique générale du Gouvernement est réputée spontanément acquise, et n'a pas besoin d'être recherchée. La marge de manœuvre dont le pouvoir exécutif dispose va lui permettre une composition beaucoup plus libre des Gouvernements. Ceux-ci ne sont plus tenus d'être le reflet de la majorité parlementaire.

L'apparition des ministres « issus de la société civile »¹⁸¹, et recrutés au regard de leurs compétences techniques constitue en la matière une innovation de taille, et une vraie rupture avec la tradition constitutionnelle de la Quatrième République¹⁸². Elle peut être perçue comme un facteur de pacification des relations entre les membres des Gouvernements, les velléités politiques de profils nommés à raison de compétences techniques étant souvent moindres. Elle accentue aussi le détachement du Gouvernement vis-à-vis des partis. Implicitement, cette idée était d'ailleurs l'un des fondamentaux du discours de Bayeux¹⁸³.

Le surcroît d'autonomie dont dispose le pouvoir exécutif pour composer son Gouvernement, se manifeste aussi par la possibilité pour les deux têtes du pouvoir exécutif d'avoir recours à des personnalités qui n'émanent pas de leur formation politique d'origine, mais adhèrent aux orientations gouvernementales du Chef de l'Etat. L'apparition de ces « ministres d'ouverture » constitue, là encore, une innovation majeure de la Cinquième République et un infléchissement de la pratique constitutionnelle antérieure, où les nominations des membres du Gouvernement étaient alors le fait de négociations institutionnalisées entre les partis¹⁸⁴. Ici, elles sont au contraire la manifestation du présidentielisme majoritaire.

En modulant la composition du Gouvernement, le chef de l'Etat dessine les contours de sa propre majorité, qu'il peut parfaitement élargir s'il le juge nécessaire. De cette innovation va découler un renforcement de la solidarité gouvernementale, puisque le critère qui conditionne l'entrée au Gouvernement n'est plus censé être l'appartenance à une coalition parlementaire plus ou moins solide, mais l'adhésion à une politique gouvernementale préalablement définie par le Chef de l'Etat. L'existence spontanée d'une forme de cohésion entre les ministres peut donc sembler plus naturelle. La formation d'un Gouvernement est le fruit d'une alchimie complexe entre de nombreux facteurs, mais l'impératif de solidarité entre les ministres est une variable importante.

¹⁸¹ Le premier Gouvernement Debré, sous la présidence du Général de Gaulle comptait en son sein cinq ministres qui n'étaient pas des membres de partis politiques, parmi lesquels le Ministre d'Etat André Malraux, et le ministre des armées, Pierre Guillaumat.

¹⁸² S. BERSTEIN, « Le ministre sous les IIIe et IVe Républiques », in *Pouvoirs*, n°36, *op.cit.*, p 36.

¹⁸³ Suivant les termes employés le 16 juin 1946 par le Général de Gaulle : « Du Parlement composé de deux Chambres, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs où il ne serait bientôt plus qu'un assemblage de délégations. [...]. [AU Président], la mission de nommer les ministres, et le premier d'entre eux ».

¹⁸⁴ Voir notamment C. de NANTOIS, *op.cit.*, p 9.

Tout l'enjeu pour le Président de la République et le Premier ministre est donc de faire naître une unité au sein de la future équipe¹⁸⁵, quand bien même celle-ci serait composée de diverses formations politiques aux orientations parfois contradictoires. La définition préalable d'un programme de Gouvernement, et la garantie que les membres de la nouvelle équipe y adhèrent semblent être une condition *sine qua non* de l'harmonie gouvernementale, même si cela ne saurait constituer un blanc-seing. L'exécutif doit concilier en permanence respect des particularismes et unité d'action.

La préservation de l'impératif de solidarité gouvernementale suppose également une attention soutenue au partage des compétences entre les différents portefeuilles¹⁸⁶. Les décrets d'attributions de chaque ministère sont ainsi essentiels, en ce qu'ils ont vocation prévenir d'éventuels conflits de compétence entre les futurs membres. Cela ne suffit pas toujours pour domestiquer l'appétit interventionniste des ministres les plus prompts à s'immiscer dans des domaines de compétences qui ne leurs sont pas dédiés. Le pouvoir d'arbitrage du Premier Ministre, et son autorité sur les autres membres jouent un rôle essentiel. Une répartition équilibrée dès l'origine permet de parer plus facilement aux dérives éventuelles. L'unité gouvernementale passe également par une prise en compte du facteur humain, notamment dans la constitution des futurs binômes entre les ministres de plein exercice, et les ministres délégués ou secrétaires d'Etat placés sous leur tutelle¹⁸⁷.

C'est donc bien la combinaison entre une pluralité de facteurs qui permet au stade de la formation d'un Gouvernement la naissance spontanée d'une solidarité gouvernementale, ou au contraire la fragiliser d'entrée de jeu. Le remaniement ministériel permettra alors de sanctionner d'éventuels manquements au principe de solidarité gouvernemental.

2. La révocation ou le remaniement ministériel comme moyen de préservation de la solidarité gouvernementale

Selon la lettre de l'article 8 de la Constitution de 1958, le Président de la République peut « sur la

¹⁸⁵ J.MAYOUX, *La solidarité ministérielle. Théorie générale-Ministère de la Restauration*, Thèse Paris 1918.

¹⁸⁶ J.RAUX, « Les remaniements ministériels sous la Cinquième République », *RDP*, 1965, n°2, p 220 et s.

¹⁸⁷ Nicolas Sarkozy avait en juin 2009, sur la proposition de François Fillon, calmées certaines tensions entre ministres et secrétaires d'Etat en modifiant l'architecture du Gouvernement. Ces aménagements avaient concerné notamment Fadela Amara chargé de la politique de la ville qui dépendait de Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, et Nathalie Kosciusko-Morizet de Jean-Louis Borloo ministre de l'écologie.

proposition du Premier Ministre », mettre fin aux fonctions des ministres, dans un rigoureux parallélisme des formes avec les modalités régissant l'entrée en fonction de ces derniers. Cet Etat du droit constitue, là encore, une rupture profonde avec la tradition constitutionnelle de la Quatrième République. Cela n'est pas sans conséquences pour l'application du principe de solidarité gouvernementale. Cette logique dualiste redonne au Président de la République et au Premier ministre un moyen de pression sur les membres du Gouvernement. La révocation des ministres constitue en effet une arme efficace pour maintenir la cohésion de son Gouvernement, ou pour rétablir avec ce dernier un lien d'autorité qui se serait estompé.

Cette capacité du Président de la République à sanctionner un éventuel manquement au principe de solidarité gouvernemental peut aussi s'exprimer de manière moins immédiate, et plus discrète dans la cadre d'un remaniement ministériel. La pratique constitutionnelle a montré l'efficacité de cette arme. Le départ volontaire ou provoqué de certains ministres a bien souvent permis de rétablir une véritable discipline au sein du Gouvernement, même si le seul spectre d'un remaniement suffit parfois pour calmer les ardeurs des ministres les plus indisciplinés et tumultueux.

Pour appréhender complètement l'ampleur de ce phénomène, il importe de distinguer trois hypothèses. Le départ d'un membre du Gouvernement en raison de manquement à la solidarité gouvernementale peut être lié à une décision présidentielle immédiate dans le but de susciter un exemple (i). Il peut aussi intervenir dans le cadre d'un changement de Gouvernement ou d'un remaniement plus large, offrant au Président de la République et au Premier ministre l'opportunité d'une éviction plus discrète (ii). Enfin, il peut être le fait du membre du Gouvernement lui-même, celui-ci profitant de l'occasion pour rendre public son désaccord avec les responsables de l'exécutif (iii).

(i)- Le départ provoqué d'un ministre immédiatement après l'atteinte au principe de solidarité gouvernementale, ou le choix de l'exemple

La première hypothèse est celle d'un renvoi pur et simple du membre du Gouvernement surpris en flagrant délit de violation de la discipline gouvernementale. D'emblée, la lecture gaulliste permet l'installation d'une lecture très favorable à la mise en œuvre de ce mécanisme¹⁸⁸, avec dès janvier 1960 le renvoi d'Antoine Pinay, qui s'était vivement opposé au Général de Gaulle sur la politique

¹⁸⁸ Sur ce sujet voir notamment C. de NANTOIS, *op.cit.*, p 12.

pétrolière de la France. Cette révocation connut une portée considérable car elle intervint dans un contexte où le principal intéressé connaissait un développement politique important appuyé notamment par l'introduction du nouveau franc. Antoine Pinay ayant de surcroît immédiatement fait savoir par voie de presse qu'il n'était pas démissionnaire, aucun doute ne fut possible sur la cause de ce départ.

Moins d'un mois plus tard, en février 1960, le Général de Gaulle mit fin simultanément aux fonctions de Jacques Soustelle et de Bernard Cornut-Gentille qui s'étaient vigoureusement opposés à la politique algérienne du Gouvernement. Les premières années de la Cinquième République, contribuèrent ainsi à ancrer d'emblée dans les esprits l'idée de la révocation comme sanction naturelle d'un manquement au principe de solidarité gouvernementale¹⁸⁹.

Depuis lors, sans pour autant devenir légion, le renvoi pur et simple de ministres ayant fait part de dissensions avec la ligne politique du Gouvernement fut utilisé plusieurs fois. Le cas de Jean-Jacques Servan-Schreiber, ministre des Réformes de Jacques Chirac, qui fit l'objet d'une éviction rapide après avoir fait part de son hostilité à la reprise des essais nucléaires au sein de la zone Pacifique, relève bien de cette catégorie¹⁹⁰. On peut également mentionner celui d'Alain Madelin, qui, à peine nommé à la tête de Bercy, avec un rang protocolaire très avantageux, dû quitter le Gouvernement après avoir annoncé la mise en place d'un système de retraites des fonctionnaires. Si ce dernier ne fut pas à proprement parler révoqué, c'est bien sous la pression du Premier Ministre de l'époque, Alain Juppé, qu'il se trouva contraint de présenter sa démission¹⁹¹.

Le manquement à l'exigence de solidarité peut parfois trouver sa cause dans un désaccord « détachable » de la fonction ministérielle exercée, mais jugé en opposition avec la ligne gouvernementale. Un exemple flagrant est celui de Jean-Pierre Soisson, qui fut renvoyé pour son élection à la tête de la région Bourgogne grâce à un accord passé avec le Front National¹⁹². Dans cette hypothèse l'écart sanctionné ne résultait pas de l'expression d'une divergence de vue quant à

¹⁸⁹ *Ibidem*

¹⁹⁰ Voir notamment C.BELLON, « Une démission peut changer le cours de l'Histoire », in *Le Figaro*, 15 octobre 2018.

¹⁹¹ Parmi les exemples les plus flagrants de « démission révocation » liés à l'expression publique d'un désaccord avec l'orientation politique du Gouvernement, la doctrine s'accorde sur les noms de Louis de Guiringaud, Léon Schwartzenberg, Alain Bombard et Alain Madelin. Voir notamment D.MAUS, « Démissions et révocations des ministres sous la Ve République », in *Pouvoirs*, n°36, *op.cit.*, pp 117-134.

¹⁹² Voir notamment « Crise Gouvernementale après la démission de Jean-Pierre Soisson », in *Les Echos*, 30 mars 1992

l'orientation politique du Gouvernement, mais d'un choix électoral jugé incompatible avec celle-ci. L'atteinte n'est alors qu'indirecte, mais c'est tout de même bien le principe de solidarité gouvernementale qui peut être invoqué. Seulement, il est ici entendu dans son acception large.

Dans l'ensemble des illustrations évoquées, il est difficile de savoir qui du ministre intéressé, du premier ministre ou du Président de la République furent réellement à l'initiative du départ. Mais la concomitance temporelle entre le manquement reproché et la démission des membres du Gouvernement les plus récalcitrants rend transparent l'aspect « punitif » de ces départs, de telle sorte que la qualification de « démission révocation » n'est généralement guère contestée.

L'hypothèse de la révocation pour cause de manquement au principe de solidarité gouvernementale présente le mérite de la clarté quant à la cause du départ du membre du Gouvernement. Elle constitue également un moyen de rappeler à leurs devoirs gouvernementaux les ministres qui auraient tendance à manquer à la discipline gouvernementale. Mais elle a également pour corollaire d'attirer l'attention de l'opinion publique sur la personnalité révoquée, au risque de lui donner une tribune médiatique ou de lui offrir un crédit politique dont elle ne disposait pas forcément, noyée au milieu de la masse gouvernementale.

(ii)- L'éviction plus discrète d'un ministre rétif au respect de la solidarité ministérielle, au cours d'un changement de Gouvernement, ou d'un remaniement du Gouvernement

Une autre méthode peut consister à attendre un remaniement ou un changement de Gouvernement pour sanctionner de façon plus discrète les ministres les plus opiniâtres. Cette formule offre un double avantage en ce qu'elle permet de restreindre la visibilité médiatique des sortants, et de laisser le doute quant aux motivations du départ, le manquement à l'obligation de solidarité gouvernementale pouvant parfaitement ne pas en être le seul fondement¹⁹³.

Pour le Chef de l'Etat, la décision de modifier la composition du Gouvernement est rarement le fait d'un seul facteur et repose généralement sur une analyse plurielle de la situation politique. La survenance d'échéances électorales, et la cote de popularité de l'équipe gouvernementale dans

¹⁹³ J-L QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la Cinquième République*, 2^e édition, Dalloz, 1983, p 215 et s.

l'opinion publique sont évidemment déterminantes. Mais sous la Cinquième République, le remaniement apparaît comme un moyen de préserver l'unité et la solidarité au sein de l'équipe en rectifiant d'éventuelles erreurs dans le « casting » gouvernemental ou en réparant des mésententes éventuelles par une répartition plus équilibrée des portefeuilles. Il peut même arriver que ce dernier trouve directement ses racines dans des difficultés liées à l'exercice du principe de solidarité gouvernementale.

L'illustration la plus flagrante en la matière réside dans la décision du Chef de l'Etat François Hollande de demander à Manuel Valls de lui remettre la démission de son Gouvernement le 25 août 2014, seulement cinq mois après sa nomination à Matignon. Cette décision inédite résultait en réalité de l'initiative du Premier ministre. Elle trouve sa cause exclusive dans les déclarations dissonantes de quelques membres de son Gouvernement, et dans leur rapprochement progressif avec les frondeurs de la majorité parlementaire. Ce changement de Gouvernement ne servit en réalité qu'à mettre fin aux fonctions des trois ministres pris en défaut de loyauté, Arnaud Montebourg, Benoît Hamon et Aurélie Fillipetti, et à promouvoir une jeune garde disciplinée et fidèles aux orientations élyséennes¹⁹⁴. Il fut considéré comme le tournant politique majeur du mandat de Manuel Valls. Il est surtout inédit car c'est sans doute la première fois qu'un changement de Gouvernement trouve sa cause immédiate et unique dans un manquement au principe de solidarité gouvernementale¹⁹⁵.

*(iii)- La démission d'un ministre imposé au Président de la République,
moyen d'expression d'un désaccord politique majeur*

Il arrive également que des ministres soit véritablement à l'initiative de leur départ, sans que celui-ci n'ait été provoqué par le Chef de l'Etat ou le Chef du Gouvernement. Conformément aux mots que l'on prête à Jean-Pierre Chevènement, sans pouvoir réellement prouver qu'il les ait prononcés : « un ministre ca ferme sa gueule, ou ca démissionne ». Il est vrai que le principal intéressé apparaît un peu comme un modèle en la matière puisqu'il a été conduit à démissionner deux fois de ministères prépondérants pour des désaccords prépondérants avec la politique gouvernementale. Il quitta ainsi le ministère de la défense le 29 janvier 1991, en raison de l'engagement français dans la guerre du

¹⁹⁴ Décret du 26 août 2014 relatif à la composition du Gouvernement.

¹⁹⁵ Voir sur ce point le récit du Premier Ministre Manuel Valls, in L.BAZIN et A.VENTURA, *Le bal des dézingueurs*, Flammarion 2014.

golfe dont il n'approuvait pas les modalités¹⁹⁶, puis le ministère de l'intérieur, en raison de son désaccord avec le plan Jospin sur la politique de la Corse. Une telle démarche est bien le corollaire du principe de solidarité gouvernementale. C'est bien parce qu'il ne s'estime plus en mesure de soutenir les orientations générales du Gouvernement que le ministre démissionne.

Jean-Pierre Chevènement constitue sans doute la jurisprudence la plus médiatisée. Mais les exemples de démissions de ministres liés à un désaccord de fond avec la politique gouvernementale sont en réalité nombreux, à l'instar de la démission soudaine de cinq ministres MRP postérieurement à une conférence de presse du Général de Gaulle sur l'Europe en 1962, ou de Michel Rocard qui quitta le Gouvernement en 1985 pour marquer son opposition à l'instauration d'un scrutin proportionnel¹⁹⁷. La démission de Nicolas Hulot en septembre 2018 résulte également d'une divergence de vue sur la politique environnementale entre le Président de la République et son ministre de l'Écologie. Fait inédit, l'intéressé avait annoncé sa démission le matin au cours d'une émission radio-télévisée sans avoir préalablement averti la Présidence de la République, qui fut mise devant le fait accompli.

De tels départs, souvent brutaux, prennent souvent de cours les responsables du pouvoir exécutif. Pour le ministre démissionnaire, il peut aussi s'agir d'une initiative politique. En posant sa démission, il conserve la paternité de sa sortie du Gouvernement, et évite que celle-ci ne soit interprétée par l'opinion publique comme une sanction. Cela constitue aussi un moyen de prendre officiellement acte d'un désaccord politique, le ministre sortant devenant l'opposant naturel du Gouvernement sur le sujet qui a dicté son départ. Force est cependant de constater que l'initiative d'un ministre de quitter de lui-même le Gouvernement pour de tels motifs reste relativement exceptionnelle sous la Cinquième République.

Sous la Cinquième République, le principe de solidarité gouvernementale constitue donc un moyen de renforcement du présidentielisme majoritaire. L'instauration du suffrage universel direct en 1962 induit que l'élément structurant de la cohésion entre les ministres est l'adhésion au projet politique présidentiel, qui déterminera ensuite le programme politique du Gouvernement. A travers le pouvoir

¹⁹⁶ Pour des développements plus complets sur cette démission polémique voir notamment «Le golfe à reculons », in *Les Echos*, 20 janvier 1993.

¹⁹⁷ Pour des développements plus prolixes voir notamment D.MAUS, « Démission et révocation des ministres sous la Cinquième République », in *Pouvoirs*, n°36, *op.cit.*, pp 126-127.

de direction du Gouvernement qui lui a été constitutionnellement dévolu, le Premier ministre joue un rôle essentiel dans la préservation de la solidarité gouvernementale, même si le phénomène de captation présidentielle atténué ce constat.

Section 2. La direction théorique du Gouvernement par le Premier Ministre

Selon la lettre de l'article 21 de la Constitution de 1958, « le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ». De manière générique, celui-ci est d'ailleurs implicitement ou expressément mentionné dans toutes les dispositions constitutionnelles relatives aux attributions des membres du Gouvernement¹⁹⁸. Mais, si cette reconnaissance constitutionnelle fait du Premier ministre le supérieur hiérarchique des autres membres du Gouvernement sur le plan politique, cet Etat de fait ne vaut pas sur le plan administratif. Le Conseil d'Etat considère ainsi que ce dernier ne dispose d'aucun pouvoir de substitution à leur égard, faisant ainsi de chaque ministre le seul maître en sa demeure¹⁹⁹. Dès lors, ce décalage entre le postulat qui semble être retenu par la Constitution de 1958, et ce positionnement de la jurisprudence peut conduire à s'interroger sur l'effectivité de son pouvoir de direction sur les membres de son Gouvernement.

De fait, pour être centrale, la place précise dévolue au Premier Ministre par le constituant n'en est pas moins ambiguë. Ce dernier a souvent pu apparaître comme un « primus inter pares »²⁰⁰, une sorte de « premier parmi des égaux », dont la préséance serait d'abord formelle, et ne reposerait pas sur un lien de subordination véritablement établi. Cette vision semble quelque peu en décalage avec l'importance du rôle constitutionnel dévolu à ce dernier, au point d'être qualifié par Guy Carcassonne de véritable « clé de voûte » de l'édifice institutionnel, le Président de la République en étant plutôt « la flèche »²⁰¹.

¹⁹⁸ Certains articles, notamment ceux qui régissent les rapports entre Parlement et Gouvernement mentionne explicitement le Premier Ministre, d'autres évoquent plus largement le Gouvernement sans que la pratique n'épouse pleinement la lettre de la Constitution. Ainsi, l'article 39 de la Constitution mentionne-t-il par exemple que le Premier Ministre détient concurremment avec le Parlement l'initiative des lois. Pourtant, dans les faits, les projets de lois sont le plus souvent portés, à la fois dans l'hémicycle et devant l'opinion, par le ministre qui est à l'origine de la réforme à porter.

¹⁹⁹ CE, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*, req n°55315, AJDA 1966 p 997, concl. N. Questiaux.

²⁰⁰ Cette expression employée pour la première fois par le Général de Gaulle, lors d'une conférence de presse en 1962 a depuis lors été reprise par la majeure partie de la doctrine. Voir notamment PARDANT in, *Le Premier Ministre en France*, p 77.

²⁰¹ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, 11e éd., Ed. du seuil, coll. « Points essais », 2013, p 118.

La mission du Premier ministre comporte en pratique plusieurs fonctions qui sont autant d'opportunités pour lui de rappeler sa prééminence sur les autres ministres, et d'opérer une forme d'incarnation personnelle du Gouvernement, ou d'exercer son rôle de coordination et d'arbitrage (§1). Pourtant, certaines dispositions, et la pratique constitutionnelle de la Cinquième République permettent une prépondérance élyséenne sur le pouvoir gouvernemental (§2).

§1. La reconnaissance constitutionnelle d'un pouvoir de direction gouvernemental

La littérature sur les prérogatives du Chef du Gouvernement est abondante. Etablir la liste de ses pouvoirs en la matière reviendrait à se livrer à un « inventaire à la Prévert » sur un sujet périphérique au regard du thème premier de notre étude. Il ne s'agit donc pas tant pour nous d'être exhaustif, que de présenter succinctement l'évolution du cadre constitutionnel en la matière, et de montrer en quoi il affecte, la Formation, les changements et les remaniements du Gouvernement.

Sous la Cinquième République, le Premier ministre remplit une fonction de direction politique et d'incarnation du Gouvernement, à la fois vis-à-vis des autres organes, et notamment du Parlement et de l'opinion publique (A). Il détient également un rôle de coordination et d'arbitrage prépondérant (B).

A. Un pouvoir de direction politique et d'incarnation du Gouvernement tiré des textes constitutionnels

Diriger et incarner le Gouvernement à l'extérieur sont liés. Parce qu'il détient un véritable pouvoir de direction politique du Gouvernement (1), le Premier ministre personnifie celui-ci (2).

1. La direction politique du Gouvernement

En dépit de la réticence d'une partie de la doctrine à l'admettre, le Premier ministre dispose d'un véritable pouvoir de direction politique du Gouvernement. En concertation avec le Président de la République durant les périodes de concordance des majorités, de manière autonome en période de discordance, il fixe ainsi l'orientation générale et le programme de travail du Gouvernement. Cette prérogative n'est pas expressément mentionnée dans la Constitution, mais elle est le corollaire logique de l'article 21.

Le pouvoir de direction politique du Gouvernement se manifeste par la possibilité d'édicter des instructions, notamment par voie de circulaire, soit collectivement à l'ensemble des membres, soit individuellement à un ou plusieurs titulaires de portefeuille²⁰². La pratique montre que les chefs du Gouvernement successifs n'ont pas hésité à user de ce processus pour marquer leur ascendant politique vis-à-vis des autres membres, profitant même parfois de ce moyen pour établir une véritable ligne de conduite gouvernementale²⁰³. Il faut cependant nuancer ce constat, et noter que la jurisprudence ne confère aux circulaires qu'une valeur juridique variable, leur impérativité n'étant pas systématique²⁰⁴. L'efficacité de cet outil repose davantage sur le poids politique de l'autorité qui l'émet que sur le caractère objectivement contraignant ou non du texte.

De même, l'article 38 de la LOLF érige le Premier ministre en rouage essentiel de la procédure budgétaire, et précise explicitement que la préparation des projets de lois de finance est effectuée par le ministre des Finances sous son autorité directe. C'est donc sous son impulsion, et notamment par le truchement de « lettres de cadrages » qui sont envoyées annuellement à chaque membre, que Matignon établit son primat.

Une autre expression du pouvoir de direction résulte la déclaration de politique générale. Cette procédure, devenue facultative sous la Cinquième République, est l'occasion pour lui de prononcer devant l'ensemble des députés un discours au cours duquel il met en exergue les principales orientations de la nouvelle équipe, son programme, sa méthode de travail. Si cet exercice oratoire est l'occasion pour le nouveau chef du Gouvernement de s'enquérir de la confiance de l'Assemblée, et donc de renforcer son rôle de chef de la majorité parlementaire, il constitue également un acte d'autorité vis-à-vis de ses ministres.

D'abord, la déclaration de politique générale est l'occasion pour le Premier ministre de tracer un cap. Elle lui permet également de définir un mode de gouvernance, et partant d'imprimer d'entrée de jeu

²⁰²Pour des développements plus complets voir notamment J. MASSOT, *Chef de l'Etat et Chef du Gouvernement*, La Documentation Française, 2008, p 153 et s.

²⁰³ La circulaire du 25 mai 1988, publiée au Journal Officiel du 27 mai 1988, sur l'initiative de Michel Rocard au lendemain de sa nomination à Matignon apparaît à cet égard comme un modèle du genre. Elle est en effet pour lui l'occasion de définir à travers cinq têtes de chapitre précises : respect de l'Etat de droit, respect du législateur, respect de la société civile, respect de la cohérence de l'action gouvernementale, et respect de l'Administration, une nouvelle méthode de Gouvernement, censée s'imposer à l'ensemble des membres de son Gouvernement.

²⁰⁴ CE, sect, 18 dec 2002, *Mme Duvignères*, req n°233618, Lebon

sa griffe. Mais surtout, elle contribue à son pouvoir de représentation du Gouvernement, allant jusqu'à créer un véritable phénomène de « personnification »²⁰⁵.

A l'issue de la déclaration de politique générale, le vote éventuel d'une question de confiance, portera à la fois sur le programme que le Premier ministre aura établi avec le Président de la République, et sur sa personnalité. Pourtant c'est bien la responsabilité du Gouvernement dans son entier qui est engagé. Ce système montre que la solidarité gouvernementale est clairement structurée autour de la figure emblématique du Premier Ministre, comme elle reposait sous la Troisième et la Quatrième République sur celle du Président du Conseil²⁰⁶. C'est donc bien la direction politique du Gouvernement qui justifie le phénomène d'incarnation de celui-ci.

2. *L'incarnation du Gouvernement*

Les illustrations de ce phénomène de personnification de l'organe gouvernemental par le Premier ministres sont nombreuses. D'abord toutes les prérogatives qui sont susceptibles de mettre en jeu l'existence même du Gouvernement ne peuvent être déclenchées que par ce dernier, comme déjà sous la Quatrième République. C'est toujours le cas lors du dépôt d'une question de confiance devant l'Assemblée Nationale. La formulation du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution est sans équivoque : « le Premier Ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ». De la même manière c'est à lui seul que revient le pouvoir de mettre en œuvre la procédure prévue par l'alinéa 3 de ce même article, susceptible d'entraîner le dépôt d'une motion de censure à l'encontre du Gouvernement²⁰⁷.

Le Premier ministre apparaît également comme le représentant naturel du Gouvernement dans les rapports que celui-ci entretient avec les autres organes, et notamment le pouvoir législatif²⁰⁸. En dépit

²⁰⁵ Cf notamment Ph.ARDANT, *Le premier ministre en France*, Montchrestien, Coll. Clefs Politiques, 1991, pp 27 et s.

²⁰⁶ Dans les faits, il est de tradition, sous la Cinquième République, que le ministre situé le plus haut dans l'ordre protocolaire (numéro deux du Gouvernement), lise au Sénat le discours de politique générale pendant que celui-ci est prononcé par le Premier Ministre à l'Assemblée Nationale. Loin de mettre à mal l'idée selon laquelle le Premier Ministre incarnerait au quotidien le Gouvernement, cela apparaît davantage comme un symbole de la solidarité gouvernementale.

²⁰⁷ Cette affirmation est à nuancer quelque peu. D'abord en cas d'empêchement du Premier Ministre, rien ne semble s'opposer à ce que le Premier Ministre par intérim, normalement le numéro deux dans l'ordre protocolaire des ministres, puisse engager la responsabilité du Gouvernement.

²⁰⁸ Comme le relève Jean Massot, « le Premier ministre est nécessaire au bon déroulement du travail parlementaire ». Voir notamment J.MASSOT, « Faut-il encore un Premier ministre », *op.cit.*, p 7.

de la pratique trompeuse qui consiste à donner à associer à une loi le nom du ministre qui l'aura portée dans l'hémicycle et qui veillera ensuite à son exécution, c'est seulement au premier d'entre eux que la Constitution confère le monopôle de l'initiative gouvernementale des lois²⁰⁹. Après son examen en Conseil des ministres, le projet de loi sera transmis au Parlement par un décret qui sera signé par le Premier Ministre. Le contreseing du ministre concerné par la mise en œuvre du texte apparaissant alors comme une formalité utile mais secondaire.

De même, la Constitution lui a-t-elle conféré l'apanage de la mise en œuvre de la procédure accélérée²¹⁰. Ce mécanisme, qui enrichit le dispositif ancien de la déclaration d'urgence, lui donne les moyens de raccourcir le mouvement de navette parlementaire, et de gagner du temps sur l'examen d'un texte jugé prioritaire. Il donne ainsi un plein écho aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, selon lequel « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». Il paraît ainsi cohérent que ce soit au Premier ministre que le constituant confère le soin d'apprécier l'urgence politique d'une réforme, et l'opportunité de restreindre ou non le temps de la discussion parlementaire. Dans le même ordre d'idée, l'article 33 de la Constitution laisse au Premier ministre la maîtrise de la publicité des débats²¹¹.

Le phénomène de personnification du Gouvernement par le Premier Ministre est souvent considéré comme moindre au stade de la fixation de l'ordre du jour. Pourtant, le sujet mérite que l'on s'y attarde. La nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution de 1958 instaure le principe d'un partage entre le Gouvernement et le Parlement. Mais, celui-ci est, en pratique, déterminé par la Conférence des Présidents²¹². Cette dernière est composée du Président de l'Assemblée Nationale, des six vice-présidents, des présidents des huit commissions permanentes, des rapporteurs généraux de la commission des affaires sociales, des finances et des affaires économiques, du président de la commission des affaires européennes, et des présidents de groupes. Toutefois, l'article précise que le

²⁰⁹ Selon la lettre de l'article 39 de la Constitution de 1958 : « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et au Parlement ».

²¹⁰ Article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958.

²¹¹ Selon la lettre de l'article 33 de la Constitution : « Les séances des deux assemblées sont publiques. [...] Chaque Assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres ». Cette prérogative n'a en réalité jamais été utilisée sous la Cinquième République. Mais le fait qu'elle soit conférée au Premier ministre témoigne de son rôle central dans la procédure parlementaire.

²¹² Le texte de l'article 48 a été modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui instaure le principe d'un ordre du jour partagé.

Gouvernement peut y envoyer un de ses représentants²¹³.

Dans les faits, les gouvernements qui se sont succédé depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ont toujours porté la plus grande attention à la Conférence des Présidents, et le ministre chargé des relations avec le Parlement s'astreint à y siéger de manière systématique. Or, ce portefeuille est presque toujours occupé par un ministre délégué ou un secrétaire d'Etat rattaché directement au Premier Ministre, et politiquement proche de ce dernier²¹⁴. Cela montre à la fois l'importance de ce ministère très stratégique, mais également l'influence indirecte que le titulaire de Matignon exerce en fait, sur la détermination de l'ordre du jour.

L'incarnation de l'organe gouvernemental par le Premier Ministre dans les rapports avec les assemblées, ne vaut pas seulement au stade de la procédure législative, mais se vérifie également dans la mise en œuvre du contrôle parlementaire. Lors des séances de questions au Gouvernement, le règlement des assemblées impose ainsi que les interrogations liées à la politique générale lui soient systématiquement adressées. A charge pour lui de surseoir, et de laisser la parole au membre de son équipe gouvernementale qui lui paraîtra le plus à même de répondre, s'il l'estime utile.

De manière similaire, alors que le règlement encadre strictement le temps de parole dévolu aux parlementaires et aux ministres, ces derniers ne disposant que de deux minutes pour s'exprimer, le Chef du Gouvernement bénéficie pour sa part, d'un temps de parole illimité. Ce traitement de faveur accordé souligne, là encore, la place très spécifique du Premier Ministre dans la vie parlementaire : celle de chef d'un ensemble complexe comprenant les membres de son propre gouvernement, mais également les députés de la majorité plurielle.

Au-delà du seul volet parlementaire, la pratique constitutionnelle de la Cinquième République montre que le Premier ministre exerce en réalité un véritable rôle de représentation du gouvernement vis-à-vis de « l'extérieur » dans son acception la plus large possible. C'est d'abord le cas en matière de politique étrangère. Dans ce domaine réservé par essence au Chef de l'Etat, le Chef de Gouvernement a aussi sa place. Lors de visite d'Etat, s'il revient au Président de la République d'accueillir lui-même son homologue étranger, il est fréquent que ce dernier rende également visite à l'hôte de Matignon,

²¹³ Article 47 du Règlement de l'Assemblée Nationale.

²¹⁴ Voir infra pour plus de développements sur le rôle spécifique du ministre chargé des relations avec le Parlement.

en tant que représentant du Gouvernement²¹⁵. De même, le Premier ministre peut par délégation représenter le Président de la République dans le cadre de sommets internationaux.

Le Premier ministre incarne la parole gouvernementale dans la presse. Certes, chaque ministre peut s'exprimer avec une liberté plus ou moins relative, sur les questions propres au domaine de compétence dont il a la charge. Mais, seul le premier d'entre eux peut normalement engager la parole de l'organe gouvernemental dans son entier²¹⁶. Ce phénomène de personnification s'applique aussi auprès de l'opinion publique, pour laquelle Premier Ministre est le premier comptable des réformes menées. Cet équilibre semble conforme à l'esprit des institutions de la Cinquième République qui veut que le Chef du Gouvernement puisse éventuellement servir de fusible pour protéger le Président de la République. Il relie de manière nette le pouvoir de direction et de représentation du Gouvernement et la responsabilité qui en découle fort logiquement.

La personnification par le Premier Ministre de l'équipe gouvernementale est donc bien réelle. La tradition de la Cinquième République veut ainsi que ce dernier accole son nom au Gouvernement qu'il dirige, avec un chiffre pour mieux distinguer les changements d'équipes éventuels²¹⁷. Ce rôle de représentation lui confère un ascendant logique sur les autres membres. A côté de ces prérogatives essentielles, le Premier Ministre détient également une fonction de coordination politique du Gouvernement.

B. Un pouvoir d'articulation, de coordination et d'arbitrage

Sous la Cinquième République, le Chef du Gouvernement détient également un rôle central dans l'articulation entre les différents organes. Il apparaît d'abord comme le rouage essentiel des relations entre le Président et l'équipe qu'il a vocation à diriger. Si des affinités personnelles ou politiques

²¹⁵ Pour de plus amples informations, voir notamment J-P. PANCRACCIO et P-H. GUIGNARD, *Protocole et cérémonial, l'ordre de la République*, Ed.A.Pedone, 2012, p 42.

²¹⁶ Il est toutefois fréquent que des ministres s'expriment au-delà de leur domaine de compétence, au risque de contredire parfois le Chef du Gouvernement. Cela n'est toutefois pas conforme à la lettre et à l'esprit des institutions des institutions de la Cinquième République.

²¹⁷ Sous la Présidence de Nicolas Sarkozy, on pourrait ainsi dénommer Gouvernement Fillon I l'équipe formée entre le 18 mai 2007, date de sa formation, et le 18 juin 2007 date des élections législatives, Fillon II, l'équipe formée postérieurement à ces élections, et Fillon III l'équipe formée après la démission du Premier Ministre le 13 novembre 2010. Il est cependant important de bien relever que seul un changement de Gouvernement permettra de justifier l'usage d'un chiffre nouveau, le simple remaniement ministériel étant insuffisant (voir infra pour la distinction entre changement de Gouvernement et remaniement ministériel).

peuvent fréquemment exister entre le Président de la République et certains ministres, il est dans la logique des institutions que le lien de confiance entre celui-ci et son Premier Ministre soit des plus étroit²¹⁸. C'est théoriquement à ce dernier que revient le pouvoir de veiller à ce que les membres de son Gouvernement mettent bien en œuvre les orientations présidentielles, et c'est également à lui qu'il appartient de faire remonter à l'Élysée d'éventuelles difficultés rencontrées par ces derniers. Cette place bien spécifique fait de lui un organe de liaison indispensable au bon fonctionnement du pouvoir exécutif²¹⁹.

Cette fonction d'articulation, le Premier Ministre l'occupe également vis-à-vis de la majorité parlementaire. Bien que, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 autorise désormais le Président de la République à s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès, la logique institutionnelle exige normalement qu'il conserve un certain éloignement des affaires partisans. Cet Etat de fait implique que le Premier ministre soit l'interface entre l'Élysée et la majorité parlementaire, du moins en période de concordance des majorités. Ici, encore l'hôte de Matignon se trouve au carrefour des influences.

Son statut théorique de « chef de la majorité parlementaire » renforce celui de « chef de Gouvernement ». Le Premier ministre aura ainsi la tâche de répartir les prises de parole des membres de son Gouvernement au sein des chambres parlementaires et notamment de déterminer lesquels d'entre eux sont matériellement compétents pour porter les projets de lois. A lui aussi la fonction de coordonner la majorité parlementaire dans le cadre des réunions hebdomadaires du groupe majoritaire. Évidemment la mise en œuvre de telles prérogatives s'effectue en réalité sous le contrôle étroit de la Présidence de la République.

Le Premier ministre est également titulaire d'un important pouvoir d'arbitrage interne au Gouvernement. Il tranche ainsi les multiples litiges qui sont susceptibles d'opposer les ministres. Le nombre important de départements ministériels, la nécessité d'avoir une équipe qui représente la

²¹⁸ Une des expressions de ce lien étroit réside sans doute dans l'entretien hebdomadaire entre le Président de la République et le Premier Ministre qui précède normalement le Conseil des ministres. Le contexte sécuritaire, et notamment la recrudescence du risque terroriste conduit désormais à un conseil de défense précédant le Conseil des ministres. L'entretien hebdomadaire entre les deux têtes de l'exécutif précède donc désormais le Conseil de Défense.

²¹⁹ O. DUHAMEL et G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, éd du Seuil, 2016, 4^e édition p 700 et s.

globalité et la diversité de la majorité parlementaire, et le poids politiques de certains membres du Gouvernement peut contribuer à rendre cette tâche « harassante »²²⁰.

Il faut d'abord citer les conflits horizontaux, qui vont opposer deux titulaires de portefeuilles ministériels distincts le plus souvent en raison de la proximité de leurs domaines de compétences respectifs. Parmi les antagonismes les plus naturels, on pourra relever ceux qui opposent les titulaires de l'environnement et l'agriculture ou l'industrie, de l'intérieur et la justice ou de la défense et les affaires étrangères²²¹. A côté, peuvent également survenir des conflits verticaux en cas de mauvaises relations entre un secrétaire d'Etat ou un ministre délégué et son ministre de tutelle. Dans cette hypothèse, l'hôte de Matignon retrouve alors son statut de « primus inter pares »²²². Il lui reviendra d'être le garant de l'unité de son Gouvernement et d'éviter que des désaccords étalés au grand jour nuisent à la crédibilité et l'image de ce dernier.

Un des champs de compétences dans lequel le pouvoir d'arbitrage du Chef du Gouvernement s'avère le plus déterminant est celui de l'élaboration du budget. Selon les termes de la LOLF, il doit en effet être préparé « sous l'autorité du Premier Ministre »²²³ qui dispose également du pouvoir d'adresser au ministre de l'économie et des finances des directives sur les priorités budgétaires à préserver, les axes politiques à suivre, et le montant du déficit acceptable. Cette procédure permet de prévenir en amont d'éventuels conflits entre les titulaires des différents portefeuilles. Elle constitue également un rempart contre une forme de prédominance naturelle que pourrait avoir le titulaire des finances sur les autres membres du Gouvernement, ou l'administration de Bercy sur les fonctionnaires des autres ministères²²⁴. Cela conforte enfin l'hôte de Matignon dans son pouvoir de direction de l'Administration.

La fonction d'arbitrage du Premier ministre est sans doute l'une de celles qui témoigne le mieux de son pouvoir de direction politique sur le Gouvernement. Elle suppose une autorité naturelle de ce

²²⁰ J-E. GICQUEL, « Gouvernement », *op.cit.*, fascicule 101, 2012, p 19.

²²¹ *Idem*

²²² Ph. ARDANT, *op.cit.*, p 77 et s.

²²³ Selon les dispositions de l'article 38 de la LOLF : « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances qui sont délibérés en conseil des ministres ».

²²⁴ S'il est fréquent que le ministre chargé des finances soit situé au sommet de l'ordre protocolaire de la hiérarchie gouvernementale, il ne détient cependant aucune autorité juridique sur ces collègues.

dernier, et beaucoup de diplomatie pour éviter de froisser les susceptibilités de certains ministres qui n'auraient pas obtenu satisfaction²²⁵. Dans les faits, la réalité de ce pouvoir dépend de nombreux paramètres : la stature et l'autorité naturelle du locataire de Matignon, sa proximité avec le Président de la République, sa place au sein de la majorité parlementaire et son appartenance ou non au parti politique dominant, sa cote de popularité. Le facteur temps joue aussi un rôle non négligeable, une forme d'essoufflement pouvant naître avec l'exercice de cette fonction particulièrement exposée. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles le poste de Premier Ministre est perçu par ceux qui l'ont occupé comme particulièrement éprouvant.

Toutefois, comme l'observe Gilles Toulemonde : « cette fonction essentielle d'arbitrage, le Premier ministre ne peut l'exercer (lorsqu'il l'exerce) que parce qu'il est le chef du Gouvernement. C'est là le rôle essentiel que lui confie la Constitution ; ainsi si politiquement le Chef du Gouvernement est parfois le Président de la République, c'est toujours le Premier ministre qui exerce cette fonction »²²⁶. La pratique de la Cinquième République montre que certains ministres n'hésitent pas à solliciter directement auprès de l'Élysée des arbitrages favorables lorsqu'ils savent qu'ils ne pourront pas obtenir gain de cause auprès de Matignon, et parfois même à s'en vanter dans les médias²²⁷. Un Premier Ministre affaibli dans l'opinion et donné partant par les médias, aura alors souvent plus de mal à imposer sa prééminence. Les institutions de la Cinquième République offrent facilement au Chef de l'État la possibilité d'empiéter sur les prérogatives de son Premier Ministre, et de s'afficher comme le chef réel du Gouvernement. La tendance actuelle à la présidentialisation du régime renforce ce phénomène de captation présidentielle.

§2. Un pouvoir de direction mis à mal par la pratique du présidentialisme majoritaire

En dépit de l'apparente clarté des dispositions constitutionnelles du titre III quant à la place du Premier Ministre vis-à-vis de son Gouvernement²²⁸, il ressort que ce pouvoir de direction s'effectue

²²⁵ Ph. ARDANT, *op.cit.*, p 88.

²²⁶ G. TOULEMONDE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, 14e édition, L'Harmattan, 2020, p 112.

²²⁷ Ministre de la défense entre le 18 mai 1995 et le 2 juin 1997 dans les Gouvernements Juppé I et II, Charles Millon raconte comment faute d'obtenir un arbitrage favorable d'Alain Juppé sur les crédits alloués à son ministère, il avait pu obtenir gain de cause en sollicitant directement Jacques Chirac. Pour de plus amples développements voir notamment P. SERVENT, *Les Présidents et la guerre*, Perrin, 2017, p 269.

²²⁸ Outre l'article 21 de la Constitution de 1958 évoqué supra, il faut également relever l'article 20 qui précise que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ».

sous la tutelle plus ou moins oppressante de l'hôte de l'Élysée²²⁹. Cette prédominance naturelle de celui qui est souvent qualifié dans le langage courant de « chef de l'exécutif » trouve sans doute quelques germes dans le texte constitutionnel (A). Mais elle repose sans doute encore davantage sur la complexité de notre histoire depuis le début de la Cinquième République, qui a favorisé la propension naturelle du Chef de l'État à se substituer au Premier ministre, d'entrée de jeu perçu comme un « second » (B).

A. L'équilibre apparent des dispositions constitutionnelles

La lettre de la Constitution du 4 octobre 1958 témoigne d'un souci d'équilibre dans la répartition des rôles entre Président de la République et Premier ministre (1). Pourtant, le texte portait déjà les germes de la subordination qui naîtra effectivement de la pratique constitutionnelle (2).

1. Une volonté d'équilibre dans les répartitions des rôles entre Président de la République et Premier ministre

La Cinquième République a voulu rompre avec la pratique de la Quatrième selon laquelle le Président du Conseil tirait en premier lieu sa légitimité de la coalition parlementaire qui avait permis sa désignation. Le premier alinéa de l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958, fait au contraire du Premier Ministre la « créature » du Président de la République. Et si le choix de ce dernier se heurte souvent à des contraintes politiques, notamment celle de la coloration de la majorité parlementaire, il reste juridiquement libre. Cette évolution crée naturellement un ascendant naturel du Président de la République sur son Premier ministre. Elle ne saurait à elle seule expliquer le déséquilibre du rapport entre les deux Hommes. Au contraire, l'étude approfondie du texte laisse entrevoir la volonté d'une répartition des rôles assez strictement mesurée.

D'abord, le premier alinéa de l'article 8 de la Constitution paraissait avoir voulu laisser au Premier ministre une maîtrise partielle de son propre destin. Il ressort clairement des travaux préparatoires que ses rédacteurs ont eu à cœur d'éviter de créer « une double responsabilité du Gouvernement à la fois devant le Parlement et le Président de la République »²³⁰. En d'autres termes, ils ont opté

²²⁹ P. AVRIL, « Diriger le Gouvernement », in POUVOIRS (Revue.), *Le Premier ministre*, PUF, n°83, 1997, p 32.

²³⁰ Selon la formule utilisée par R.JANOT devant le CCC, in *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution*, La Documentation française, 1988, tome II, p 301.

sciemment pour un régime parlementaire à dominante moniste. Certes, en période de concordance des majorités il va s'avérer exceptionnel que le Premier Ministre choisisse effectivement le moment de son départ²³¹. Néanmoins, cet Etat de fait, qui accentue l'ascendant naturel dont dispose le Président de la République sur son Premier ministre, résulte bien de la pratique *contra legem* de la « démission révocation », et non du texte lui-même.

Ensuite, dans les modalités régissant la nomination même du Premier ministre, la Cinquième République n'innove pas véritablement. La Troisième République reposait en réalité sur un système relativement similaire à celui qui s'applique aujourd'hui. Le Chef de l'Etat avait une marge de manœuvre assez large dans le choix du Président du Conseil. Il lui fallait seulement tenir compte du contexte politique, de la composition de la chambre et plus largement du « sentiment du Parlement »²³². La seule véritable innovation de la Cinquième République résulte en réalité de la dispense de contreseing du décret portant nomination du Premier ministre, qui découle de l'article 19 et qui aboutit à faire de la nomination du Premier Ministre un pouvoir propre du Président de la République.

Sur le plan symbolique, cela constitue une petite révolution par rapport à la tradition parlementaire. Sous les régimes précédents, il était d'usage que le Président du Conseil sortant contresigne le décret de nomination de son prédécesseur. Mais cette procédure est toujours apparue comme une simple formalité et n'a jamais constitué un véritable moyen de blocage. Toutefois, la portée effective de cette réforme ne doit donc pas être exagérée. Ici, c'est l'idée même de pouvoirs propres et de dispense de contreseing ministériel qui témoigne d'un changement de mentalité. Les prérogatives visées par l'article 19, et notamment celle de choisir le Premier ministre ne sont désormais plus l'affaire du Parlement. Le primat institutionnel du Président de la République en est renforcé. Mais ce renforcement vaut d'abord à l'égard du Parlement.

L'existence des pouvoirs propres n'est pas intrinsèquement de nature à affecter l'autorité du Premier ministre. Si l'on s'attache de près à la liste des prérogatives expressément dispensées de contreseing, aucune ne remet en cause l'équilibre général établi par les articles 20 et 21 de la Constitution. La mise

²³¹ La présentation par Jacques Chirac de la démission de son Gouvernement à Valéry Giscard d'Estaing constitue sur ce point un tempérament inédit à cette affirmation.

²³² S. RIALS, *Le Premier Ministre*, PUF, 1985, p 70 et s.

en œuvre du référendum apparaît ainsi comme un moyen de rationalisation du parlementarisme, et vise plutôt à permettre au Gouvernement de sortir d'une éventuelle impasse devant les chambres²³³. De même celle du droit de dissolution n'a pas directement pour effet de fragiliser l'emprise du Premier Ministre sur son Gouvernement²³⁴.

En réalité, seul l'article 16 de la Constitution constitue un moyen d'écarter le Premier Ministre de la gestion des affaires gouvernementales, mais son utilisation reste très conditionnée, et en fait une arme d'usage exceptionnel. Toutes ces prérogatives ont donc pour objectif premier de renforcer l'autonomie du pouvoir exécutif dans sa globalité, et notamment face au Parlement. Mais ce ne sont pas elles qui entraînent la subordination du Premier ministre.

La plupart des pouvoirs du Chef de l'Etat sont en réalité des attributions partagées avec son Premier Ministre, ce qui contraint les deux têtes de l'exécutif à une collaboration permanente²³⁵. Une partie de la doctrine a vu dans ces mécanismes constitutionnels une opportunité pour le Chef de Gouvernement de renforcer son rôle de second incontestable du Président²³⁶. Théoriquement, l'exigence du contreseing gouvernemental peut aussi apparaître comme un pouvoir de blocage.

En période de concordance des majorités, l'exigence du contreseing primo-ministériel sous la plupart des actes présidentiels apparaît comme un « abus de formalisme »²³⁷. C'est par exemple le cas pour les nombreuses nominations intervenant en Conseil des ministres, qui sont souvent la résultante d'un consensus préalable entre le ministre qui est officiellement à l'initiative de la proposition, les équipes de Matignon et celles de l'Élysée. C'est également le cas des lettres de créance des ambassadeurs²³⁸ ou du décret prévoyant la convocation du Parlement en session extraordinaire²³⁹.

L'existence de pouvoirs partagés est donc bien de nature à favoriser un lien de subordination entre

²³³ Article 11 de la Constitution.

²³⁴ Article 12 de la Constitution.

²³⁵ Comme le note Pierre Avril : « Nombreux parmi les rédacteurs de la Constitution, étaient ceux qui voyaient dans le Premier ministre l'homme fort du nouveau régime, et dans le Président de la République une sorte d'étai soutenant le pouvoir exécutif auquel il fallait assurer l'indépendance et la durée que lui refusait la faiblesse du soutien majoritaire ». In P. AVRIL, « Diriger le Gouvernement », *op.cit.*, pp 31-39.

²³⁶ S. RIALS, *op.cit.*, p 67

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Article 14 de la Constitution du 4 octobre 1958.

²³⁹ Article 14 de la Constitution du 4 octobre 1958

Président de la République et le Premier ministre. Nombre de pouvoirs partagés se rattachent par tradition au domaine de compétence du Chef de l'Etat, le domaine de la défense nationale constituant en la matière une illustration flagrante. Dès lors, le Premier ministre agira sur délégation présidentielle. Toutefois, ce lien de subordination ne résulte pas principalement de la Constitution elle-même, que de la différence de légitimité entre les deux Hommes. Le but du constituant semble plutôt avoir été l'instauration d'une dyarchie au sens premier du terme²⁴⁰.

Pourtant, si l'objectif du constituant n'a pas été directement d'établir un lien de subordination entre les deux têtes de l'exécutif, deux dispositions du texte constitutionnel vont largement favoriser la naissance de cette pratique.

2. L'existence dans la Constitution de dispositions de nature à favoriser une dyarchie inégalitaire

Deux éléments sont déterminants. D'une part, l'article 8 alinéa 2, en ce qu'il permet une prédominance présidentielle dans le choix des membres du Gouvernement (i), et l'article 13 de la Constitution, en ce qu'il fait du Conseil des ministres, le lieu de détermination par excellence de la conduite de la politique gouvernementale (ii).

(i)- L'article 8 alinéa 2 de la Constitution

D'abord, l'alinéa 2 de l'article 8 constitue une arme politique très utile au profit du Chef de l'Etat. Cette disposition prévoit en effet que le Président de la République nomme les ministres sur proposition du premier d'entre eux, et fait ainsi de la composition de l'équipe gouvernementale un exercice complexe associant les deux têtes de l'exécutif. Or, la pratique montre que l'impact de ce pouvoir de proposition dévolu à l'hôte de Matignon est rarement déterminant en période de concordance des majorités, et qu'il est même parfois purement symbolique²⁴¹. Au contraire, elle prouve que celui de l'Elysée utilise souvent cette opportunité pour y faire entrer ses plus fidèles soutiens, et marquer son emprise politique²⁴².

²⁴⁰ Pour des développements plus prolixes sur cette question, voir notamment L. SPONCHIADO, *op.cit.*, p 88.

²⁴¹ M.CARON, in *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, Ed Varenne, p 137, qualifie pour sa part la marge de manœuvre dévolue au Premier Ministre dans la formation, la composition et le remaniement du Gouvernement de « variable »

²⁴² Voir infra pour plus de développements.

Lucie Sponchiado qualifie ainsi la désignation des ministres, de « pouvoir capté ». L'auteur explique pour partie ce phénomène par l'absence de légitimité propre du Premier ministre. Elle le démontre en des termes éloquents : « Par la nomination du Premier ministre, le Président de la République peut d'abord s'approprier le pouvoir de désignation des ministres [...]. Pareillement, en s'appropriant le pouvoir de désignation des ministres, le Président de la République peut influencer l'exercice du pouvoir de nomination qui leur incombe »²⁴³.

L'incidence souvent faible du pouvoir de proposition du Premier Ministre dans la constitution de son Gouvernement affecte nécessairement l'autorité dont il disposera ensuite sur ses ministres. Choisis d'abord par le Président de la République, ils n'en seront que plus enclins à reconnaître ce dernier comme le chef réel du Gouvernement. Cet ordre des choses singularise le régime parlementaire français, et justifie que celui-ci soit souvent qualifié de « régime à captation présidentielle »²⁴⁴.

Ce phénomène tend logiquement à s'inverser en période de discordance des majorités. Le Premier Ministre détiendra alors un rôle déterminant dans la composition du nouveau Gouvernement, le Président de la République se contentant d'avaliser la plupart des nominations voulues par ce dernier. Tout juste conserve-t-il alors le pouvoir de s'opposer à certaines nominations pour les portefeuilles les plus sensibles, notamment les ministères régaliens qui touchent à son domaine réservé²⁴⁵. Mais, hormis cette configuration exceptionnelle, c'est d'abord à l'avantage de l'Elysée que les dispositions constitutionnelles encadrant la composition du Gouvernement ont été conçues.

L'exemple au cours du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, de la composition des Gouvernements successifs de Jacques Chirac est particulièrement révélateur. Dans un climat de tensions politiques avec son Premier Ministre, il avait pris soin de nommer aux postes les plus sensibles des fidèles²⁴⁶. La présence au plus haut niveau de la hiérarchie gouvernementale de ministres qu'il n'avait pas choisi

²⁴³ L.SPONCHIADO, *op.cit.* p 259.

²⁴⁴ Voir notamment A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p 357.

²⁴⁵ Lors de la première cohabitation, François Mitterrand s'était par exemple opposé à la nomination de François Léotard à la défense, ce dernier héritant alors du ministère de la culture.

²⁴⁶ Ce fut, dès la formation du nouveau Gouvernement, le cas de Michel Poniatowski, qui obtint l'intérieur avec le titre de Ministre d'Etat, ou de Jean-Pierre Fourcade qui fut nommé à la tête de l'Economie et des Finances, ou encore de Jean Lecanuet au poste de Garde des Sceaux, ministre de la Justice

est apparue aux yeux des principaux observateurs de la période giscardienne comme un des facteurs déterminants de l'affaiblissement de l'autorité de ce dernier. C'est du reste en raison du sentiment de ne pas exercer véritablement ses fonctions de « Chef du Gouvernement » que Jacques Chirac justifia sa démission brutale du poste de Premier ministre²⁴⁷.

(ii)- L'article 13 de la Constitution

L'autre limitation substantielle du pouvoir de direction du Gouvernement trouve ses germes dans l'article 21 lui-même. En effet le texte précise que le Premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire, et nomme aux emplois civils et militaires « sous réserve des dispositions de l'article 13 ». Or, cette deuxième disposition confère au Chef de l'Etat la compétence pour signer les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres. Et si cet organe constitue un « organe politique de délibération gouvernementale »²⁴⁸, c'est bien le Chef de l'Etat qui en assure la présidence²⁴⁹, la pratique prouvant par ailleurs qu'il détient une prééminence organisationnelle et fonctionnelle bien réelle au sein de cette institution²⁵⁰. La réunion hebdomadaire de cette dernière constitue un moyen non négligeable d'exercer sur l'équipe gouvernementale un pouvoir de contrôle qui peut facilement se confondre avec le pouvoir de direction normalement dévolu au Premier Ministre.

Pourtant, le Conseil des ministres est bien un lieu « d'exercice de la fonction gouvernementale ». Certains auteurs ont ainsi mis en exergue le caractère ambivalent de cette institution qui constituerait en réalité le point d'orgue d'un « pouvoir gouvernemental » dans son sens le plus large, comprenant à la fois le Président de la République, le Gouvernement et l'Administration²⁵¹. Malgré cela, il semblerait peu cohérent de la rattacher formellement au Gouvernement de la Cinquième République tel qu'il est aujourd'hui entendu, et il importe d'ores et déjà de relever qu'il ne doit pas, à notre sens, être considéré comme un « organe de direction du Gouvernement ».

Il importe donc de préciser les raisons qui justifient l'exclusion du Conseil des ministres de la

²⁴⁷ Voir infra pour des développements plus complets.

²⁴⁸ M. CARON, *op.cit.*, p 154

²⁴⁹ Conformément à la lettre de l'article 9 de la Constitution du 4 octobre 1958

²⁵⁰ Pour des informations plus précises, voir notamment B.BONTE, *Dans le secret du Conseil des ministres*, éditions de Minuit, 2011.

²⁵¹ Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *op.cit.*, p 470 et s.

définition organique du Gouvernement (a), avant d'analyser la réalité de l'influence de cet organe sur la conduite de la politique gouvernementale (b).

a. L'exclusion du Conseil des ministres du Gouvernement au sens organique

Un tel postulat conduirait à une méconnaissance complète de la lettre de l'article 20 de la Constitution. Si la Constitution envisage la possibilité que la présidence de cette institution puisse être exercée par intérim par le Chef du Gouvernement, elle est en fait systématiquement assurée par le chef de l'Etat. Ériger le Conseil des ministres en organe gouvernemental reviendrait à remettre en cause les fondements mêmes du bicéphalisme de l'exécutif sous la Cinquième République et l'équilibre qu'il a permis d'instaurer. Ce serait également une négation de l'acception « organique » du mot Gouvernement, la dissociation entre cet organe et la Présidence de la République constituant l'essence même de la notion.

Ensuite, si la dénomination dévolue à cet organe atypique induit qu'y siègent de manière systématique les ministres de plein exercice, ce ne fut pas toujours le cas des ministres délégués²⁵², et des Secrétaires d'Etats²⁵³. Le Conseil des ministres ne peut donc, à proprement parler, être considéré comme le lieu de réunion du Gouvernement dans sa forme la plus collégiale. De surcroît, nombre de décisions gouvernementales ne transitent pas par le Conseil des ministres, mais sont le fait d'autres organes gouvernementaux, tels que les comités ou réunions interministériels, ou sont arrêtés de manière informelle lors de séminaires gouvernementaux²⁵⁴.

Enfin, le Conseil des ministres ne semble pas être une institution dotée d'une personnalité juridique. La jurisprudence du Conseil d'Etat précise que ses délibérations ne sont pas en elles-mêmes contestables devant la juridiction administrative²⁵⁵, et que seul « l'organe gouvernemental » est susceptible de voir sa responsabilité engagée par le Parlement.

²⁵² Depuis 1986 ces derniers siègent de manière systématique au Conseil des ministres mais ce ne fut pas toujours le cas par le passé.

²⁵³ La pratique constitutionnelle est variable quant à la participation des Secrétaires d'Etats au Conseil des ministres, mais cette dernière est longtemps apparue comme une des marques de la distinction entre les différentes catégories de membres du Gouvernement.

²⁵⁴ M. CARON, *op.cit.*, p 25.

²⁵⁵ CE, 25 novembre 1977, Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux, req n° 03158.

Ces trois critères nous permettent donc de distinguer clairement le Conseil des ministres du Gouvernement, sans nier pour autant l'influence déterminante que le premier exerce sur les orientations et le fonctionnement du second. Cette institution occupe donc une place un peu hors norme qui en fait à la fois un outil de liaison entre les deux parties du pouvoir exécutif, et un organe de coordination du travail gouvernemental.

b. L'analyse de l'influence du Conseil des ministres sur la politique gouvernementale

S'il est indéniable que le Conseil des ministres permet au Chef de l'Etat d'exercer une emprise importante sur les membres de l'équipe gouvernementale, son influence ne doit pas être exagérée. Il faut en premier lieu, relever que le nombre de décrets effectivement pris en Conseil des ministres représente une part non négligeable mais non majoritaire de l'ensemble de ceux qui sont adoptés²⁵⁶.

De surcroît, si la prééminence du Chef de l'Etat transparaît clairement dans le déroulement du Conseil des ministres²⁵⁷, elle est nettement moins évidente quant à la détermination de l'ordre du jour de ce dernier. Cet exercice est le fruit d'un long processus qui associe les services de l'Elysée et ceux de Matignon, notamment le secrétariat général du Gouvernement, et le cabinet du Premier Ministre²⁵⁸. Et, si c'est bien au Président de la République que reviendra le pouvoir d'arrêter définitivement le lundi l'ordre du jour du Conseil normalement prévu le mercredi, « il ne peut rien inscrire qui ne lui ait été préalablement proposé »²⁵⁹. Les services du Premier ministres, et même de chaque ministère occupent donc une part raisonnable dans la préparation de cette réunion hebdomadaire.

Ce préalable posé, l'influence du Conseil des ministres ne saurait non plus être minorée. Il ressort de l'article 13 de la Constitution que les emplois de hauts fonctionnaires les plus importants nécessitent une nomination en Conseil des ministres. De même, l'absence de délimitation précise de la compétence réglementaire de cette institution favorise largement le phénomène de captation présidentielle. Le Conseil des ministres constitue donc le lieu de délibération important et médiatisé.

²⁵⁶ En 1979 les décrets adoptés en Conseil des ministres ne représentaient que 5% du total des décrets adoptés. Cf notamment J.MASSOT, *Le Chef du Gouvernement*, *op.cit.*, p 155).

²⁵⁷ B. BONTE, *op.cit.*, p 133 et s.

²⁵⁸ M. CARON, *op.cit.*, p 158 et s.

²⁵⁹ J. MASSOT, *op.cit.*, p 191

Selon les termes éloquents de Jean et de Jean-Éric Gicquel, c'est l'endroit « où s'opère l'imbrication entre le pouvoir présidentiel et le pouvoir gouvernemental »²⁶⁰. Cela peut constituer pour le Chef de l'Etat un moyen de suivre, et d'orienter le travail du Gouvernement, mais cela n'a pas, en tout cas selon la lettre de la Constitution, pour effet de priver le Premier Ministre de l'exercice de son rôle constitutionnel de Chef du Gouvernement²⁶¹.

De tout cela résulte qu'il est difficile de trouver dans la lettre de la Constitution les ingrédients d'une domination absolue du Président de la République. Toutefois, le texte ne l'interdit aucunement, et l'incomplétude de certaines dispositions constitutionnelles a favorisé ce phénomène. Pour autant, il est notoire que le constituant a eu à cœur d'introduire un certain équilibre entre les deux têtes de l'exécutif. Ainsi, la première mouture rédigée sous l'égide de Michel Debré prévoyait-elle que « le Président de la République définit l'orientation générale de la politique extérieure et intérieure du Pays, et en assure la continuité [...] assisté du Gouvernement ».

Cette version ne résistera cependant pas aux premiers débats²⁶², et le Général de Gaulle lui-même soulignera lors d'une audition devant le comité la nécessité que « le Premier Ministre puisse gouverner avec l'esprit libre ». C'est donc d'abord dans la pratique de ce régime et dans la complexion progressive de celui-ci qu'il faut rechercher les ingrédients d'une éventuelle domination du Chef de l'Etat²⁶³.

B. Le développement progressif d'une pratique présidentialiste dans la direction du Gouvernement

D'emblée les acteurs politiques de la Cinquième République ont eu à cœur de privilégier une lecture

²⁶⁰ J. GICQUEL et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 8^e édition, Montchrestien, 2013, p 604.

²⁶¹ Selon les mots de Pierre Avril : « La tradition, naturellement maintenue en 1958, selon laquelle le Conseil des ministres se réunit sous la présidence du Chef de l'Etat, a facilité les choses en assurant que tous les actes importants par lesquels » le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » (article 20C), sont pris sous l'autorité présidentielle ». Cf P.AVRIL, *op.cit.*, pp 31-39.

²⁶² Pour une version complète des débats sur les rapports entre Chef de l'Etat et Chef de Gouvernement, voir notamment in *Documents*, tome I, les notes de F. LUCHAIRE, Professeur de droit à la faculté de Nancy, et conseiller technique au cabinet de Louis Jacquinot, ministre d'Etat.

²⁶³ S .RIALS, *op.cit.* p 67 et s.

présidentialiste du régime (1). Le référendum portant abaissement de la durée du mandat présidentiel à cinq ans va amplifier nettement ce phénomène (2).

1. Une prédominance institutionnelle du Chef de l'Etat

Pour de nombreux auteurs, la prédominance naturelle du Chef de l'Etat dans le pouvoir de direction du Gouvernement trouverait sa cause première dans l'instauration de son élection au suffrage universel direct²⁶⁴. La portée de cette réforme, ne peut être niée²⁶⁵. Il serait réducteur d'en faire le seul facteur de la fragilisation du pouvoir de direction du Gouvernement normalement dévolu au Premier Ministre, au profit du Président. Loin de vouloir affecter d'abord les relations entre les deux têtes de l'exécutif, le suffrage universel direct visait à placer le Président de la République sur un pied d'égalité vis-à-vis de l'Assemblée Nationale, et à créer les conditions de son autonomie conformément à la vision gaullienne des institutions. Mais de fait, l'onction populaire dont il dispose lui confère un avantage majeur et lui donne une « véritable capacité de vouloir légitimement »²⁶⁶, face à un Premier Ministre qu'il a choisi et nommé.

Au-delà même de la question de la légitimité, il est clair qu'en France l'élection présidentielle au suffrage universel direct suppose l'établissement d'un « programme de Gouvernement » sur la base duquel le candidat pourra être élu²⁶⁷. Certes, il faut convenir que le projet n'est pas toujours le critère décisif d'une campagne, et que la personnalité même du candidat est souvent jugée plus déterminante. Toutefois, c'est bien celui-ci, préalablement élaboré par le parti du candidat, mais *in fine* toujours arrêté par ce dernier, que l'équipe gouvernementale devra mettre en œuvre. La corrélation entre le programme du candidat et son élection donne forcément un surcroît de légitimité au Président pour s'impliquer plus encore que son inclinaison naturelle l'y aurait portée, dans la conduite du Gouvernement, et l'idée selon laquelle le Premier Ministre « détermine » la politique de la Nation en est *ipso facto* affectée²⁶⁸.

²⁶⁴ M-A. COHENDET, *Le Président de la République*, Dalloz, 2002, p 27.

²⁶⁵ Elle constituerait « la seconde fécondation de la Cinquième République », et serait la « confirmation après le baptême » car elle verse la « sainte ampoule démocratique », selon G. VEDEL, in, « La constitution est perfectible », *Le Figaro Magazine*, 12 avril 1997.

²⁶⁶ S.RIALS, *op.cit.*, p 74.

²⁶⁷ J. MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement*, *op.cit.*, p 53.

²⁶⁸ Comme le note Jean Massot, cet Etat de fait a bien pour effet de rendre le Premier ministre indispensable au Président de la République, puisqu'il devient l'Homme qui applique le programme. Voir notamment J.MASSOT, « Faut-il encore un Premier ministre », *op.cit.*, p 5.

En comparant les premières déclarations devant le Parlement de Michel Debré après sa nomination à Matignon²⁶⁹, et celles de Georges Pompidou après l'élection au suffrage universel direct de 1965²⁷⁰, Jean Massot relève une différence de tonalité assez significative. Alors que Michel Debré évoque « respectueusement le nom du Président de la République » dont il sait la très forte emprise dans l'opinion, mais souhaite apparaître comme l'auteur du projet, Georges Pompidou déclare pour sa part, que « la politique de la France est animée par le Chef de l'Etat »²⁷¹.

Les premiers ministres qui seront nommés postérieurement à une élection présidentielle auront toujours à cœur de se référer au moins implicitement, aux engagements de campagne du candidat pour définir le programme du Gouvernement²⁷², quand cela ne sera pas le Président lui-même qui en fera mention²⁷³. Georges Pompidou ira ainsi jusqu'à parler de « contrat qui nous lie au peuple français ». L'élection présidentielle est donc devenue le moment phare de la vie politique française. Elle détermine l'orientation politique du futur Gouvernement. Pour autant, il semblerait excessif de faire de l'avènement du suffrage universel direct la cause unique du renforcement présidentiel. Celle-ci est d'abord le fait des hommes eux-mêmes.

D'emblée, le Général de Gaulle a marqué sa prééminence, quitte à rompre avec la figure arbitrale affichée dans l'article 5²⁷⁴. Lors de sa prise de fonction, il se définira ainsi comme « guide de la France et chef de l'Etat républicain » et dira vouloir « [exercer] le pouvoir suprême dans toute l'étendue qu'il comporte désormais et suivant l'esprit nouveau qui [lui] a fait attribuer »²⁷⁵. Si la notion de « guide » n'est pas forcément en elle-même incompatible avec celle d'arbitre, il faut convenir qu'elle s'oppose à celle d'un Chef de l'Etat en retrait de la vie politique nationale, comme ce fut le cas dans les régimes

²⁶⁹ Journal Officiel (ed. des débats de l'Assemblée Nationale, JOAN), première séance du 15 janvier 1959, p 26.

²⁷⁰ Journal Officiel (ed. des débats de l'Assemblée Nationale, JOAN), première séance du 13 avril 1966, p 619.

²⁷¹ J.MASSOT, *op.cit.*, p 53.

²⁷² Ce fut particulièrement le cas du Premier Ministre Jacques Chirac lors de sa déclaration de politique générale, ce dernier allant jusqu'à préciser en guise de conclusion que « les engagements pris par le Président de la République au cours de la campagne seront rigoureusement tenus ». Cela peut apparaître comme une ironie de l'Histoire quant on sait comment la relation entre le couple exécutif va évoluer. Voir JOAN, séance du 5 juin 1974, p 2490.

²⁷³ Allocution du Président de la République François Mitterrand en date du 8 juillet 1981.

²⁷⁴ Ce terme recèle cependant de nombreuses ambiguïtés. Pour une définition plus précise de la notion voir J.MASSOT, *L'arbitre et le capitaine, essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion, 1987, p 3.

²⁷⁵ Allocution radiodiffusée prononcée par le Général de Gaulle le 28 décembre 1958 suite à son élection à la Présidence de la République.

antérieurs. Elle paraît, en tout Etat de cause, difficilement conciliable avec la lettre de l'article 20, et le rôle très opérationnel normalement dévolu à l'organe gouvernemental.

Le Général confirmera pourtant cette approche hiérarchisée de la relation avec son Premier Ministre en ayant à cœur de présenter ce dernier comme un homme de confiance « collaborant avec lui constamment et de très près »²⁷⁶. Ainsi peu avant l'élection présidentielle de 1965, lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, pour mieux comprendre sa vision des institutions, il commencera par défendre particulièrement le Chef de Gouvernement. Il soulignera à quel point celui-ci est un rouage essentiel pour la bonne organisation des institutions, mettra en avant l'âpreté et l'importance de la tâche qui lui est dévolue, et rappellera aussi la nécessité d'un fusible qui préserve l'institution présidentielle²⁷⁷.

Pour autant, il utilisera un terme sans équivoque pour qualifier ses rapports avec lui puisqu'il parlera d'un Homme qui « le seconde »²⁷⁸ dans l'exercice de ses fonctions. Ce mot, plus encore les autres, semble dépourvu d'ambiguïté. Dans l'esprit de son créateur, l'institution primo-ministérielle a bien été conçue comme une institution à la fois fondamentale et subordonnée²⁷⁹. Cette conception tend pourtant à s'éloigner quelques peu de celle qu'il avait précédemment développé dans son discours de Bayeux, et qu'il avait ensuite repris devant le Comité consultatif constitutionnel²⁸⁰. Mais comme il LE dira lui-même le 31 janvier 1964, au préambule de son propos « une constitution c'est un esprit, des institutions, une pratique ».

Cette logique de subordination n'induit pas forcément en elle-même l'érosion du pouvoir de direction gouvernemental constitutionnellement dévolu au Premier Ministre. Le Général se défendra ainsi à de nombreuses reprises de vouloir lorgner sur les prérogatives du Chef du Gouvernement, mentionnant par exemple avoir totalement laissé à cet organe la conduite de l'Administration, et aux ministres celle de leurs propres services²⁸¹.

²⁷⁶ C.DE GAULLE, *Mémoires d'espoir le renouveau*, *op.cit.*, p 283 et s.

²⁷⁷ Conférence de presse en date du 31 janvier 1964.

²⁷⁸ *Idem.*

²⁷⁹ M-A COHENDET, *op.cit.*, p 48

²⁸⁰ Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution, *op.cit.*, tome II, p 300 et s.

²⁸¹ J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, et J. BENETTI, *Histoire de la Ve République : 1958-2017*, 16e édition, Dalloz, 2017, p 52.

Pourtant, dès le début de la Cinquième République, il jouera un rôle majeur dans l'orientation, la préparation et l'exécution des délibérations gouvernementales, n'hésitant pas à fixer des objectifs précis et à imposer aux ministres une véritable exigence de résultats. Il manifestera également d'emblée, une certaine réticence à l'organisation par Matignon de séminaires intergouvernementaux, pratique courante sous la Quatrième République, mais qui avait pour effet de dévaluer le poids de l'institution élyséenne dans la prise de décision. En revanche, il n'hésitera pas au moment de la crise algérienne à user fréquemment de la procédure des comités interministériels, réunissant sous son autorité tous les titulaires des portefeuilles concernés, afin de pouvoir gouverner plus directement²⁸²

De fait, la gestion du dossier algérien est apparue aux yeux des médias et des observateurs de la vie politique comme la pomme de discorde essentielle entre les deux têtes pensantes du régime actuel. Pourtant, cette dissension est surtout la traduction d'une vision peu conciliable des institutions. Dans ses mémoires Michel Debré évoque ainsi un entretien avec le Général au cours duquel ce dernier lui aurait demandé « pourquoi [...] le Premier Ministre ne se contenterait-il pas d'être le chef de l'Administration, le responsable de l'Etat intérieur, le maître des fonctionnaires ? ». Ce qui lui valut la réponse suivante « Le Premier Ministre a une responsabilité politique et ce serait une erreur qui dépasse ma personne que de vouloir l'en priver »²⁸³. Il y livre par ailleurs une analyse particulièrement éclairante sur sa réaction après qu'il lui a fait part de sa volonté de changer de Gouvernement : « Il n'aime pas ses mots 'changer de gouvernement' qui signifient que [cet organe] est indépendant du Président de la République, or il estime que [ces deux entités], ne font qu'un »²⁸⁴.

A la lecture de tels échanges, il apparaît que le problème algérien n'était que la toile de fond d'un désaccord plus vaste sur les rapports entre les deux têtes de l'exécutif. Certes, le Général de Gaulle a pu à de multiples reprises exprimer son attachement à ce que Président et Gouvernement apparaissent clairement comme deux entités distinctes avant l'élaboration de la nouvelle Constitution. Sans doute faut-il d'abord y voir un moyen de rallier à sa cause les barons de la Quatrième République attachés à l'idée d'un exécutif dualiste. Mais au fond tout montre l'attachement réel du Général à une lecture

²⁸² *Ibid*, p 55

²⁸³ Voir le récit complet de ces échanges in, M. DEBRE, *Gouverner (1958-1962)*, Albin Michel, 1988, p 35 et s.

²⁸⁴ *Ibid*.

présidentialiste du régime, quitte à s'éloigner quelque peu de la lettre de l'article 20.

La nomination de Georges Pompidou à Matignon après le départ de Michel Debré est d'ailleurs révélatrice de cette conception. Après avoir nommé à Matignon un ténor de son parti, le choix du Général s'est donc porté sur un homme de l'ombre, non élu, peu connu du grand public mais qui avait été son directeur de cabinet²⁸⁵. Cela en dit long sur l'évolution de sa pensée quant à la place du Premier Ministre et surtout quant à la conception de ses rapports avec lui. Un collaborateur précieux et fidèle, peut-être une entité distincte, mais en aucun cas un organe autonome et qui échapperait à son contrôle²⁸⁶.

La période Gaullienne a donc largement contribué au développement d'une lecture de la Constitution très favorable au Président de la République, et cela dès les premiers mois qui suivront l'adoption du texte. Pour autant, ses successeurs prendront largement leur part dans l'essor de cette pratique. Pierre Avril rapporte ainsi ces mots de Georges Pompidou dans les semaines qui suivirent le départ de Jacques Chaban-Delmas²⁸⁷ : « Ou bien le Premier Ministre au long des années, au contact direct de l'administration [...] finira par devenir tout puissant et réduira le président à un rôle d'apparence, ou bien par excès de scrupule, il finira par devenir une sorte de directeur de cabinet du président de la République. Et les deux formules semblent également mauvaises. Je puis le dire, ayant pratiqué les deux postes »²⁸⁸.

Cette analyse résume bien les éternels atermoiements sur la place du Chef du Gouvernement. Sans doute reprend-elle les hésitations que Georges Pompidou lui-même a pu avoir. De fait, celui qui fut pendant sept ans le Premier Ministre du Général de Gaulle est resté fidèle à la doctrine posée par ce dernier, marquant à de nombreuses reprises son attachement à la fonction primo-ministérielle, mais profitant de multiples opportunités pour mieux rappeler le caractère fondamental de la subordination de celle-ci au Président de la République. Cette conception a sans doute été là encore le principal nœud gordien des relations parfois difficiles entre lui et Chaban-Delmas, et certains observateurs y

²⁸⁵ Georges Pompidou avait occupé ces fonctions entre le retour au pouvoir du Général de Gaulle en 1958 et son installation à l'Élysée.

²⁸⁶ Le Conseil des ministres apparaît à cet égard comme un moyen de garantir quotidiennement un contrôle effectif du Président de la République sur le fonctionnement quotidien du Gouvernement.

²⁸⁷ P. AVRIL, *op.cit.*, p 39

²⁸⁸ Conférence de presse donnée par le Président Georges Pompidou le 21 septembre 1972.

voient la cause principale de sa « démission-révocation ».

Cet équilibre du partage des pouvoirs entre un Premier Ministre subordonné d'un côté, et un Président de la République n'hésitant pas à s'immiscer largement dans la direction et le fonctionnement du Gouvernement de l'autre, ne sera jamais vraiment remis en cause depuis lors, du moins en période de concordance des majorités. Ainsi sous le mandat de Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac invoquera à l'appui de sa démission le non-respect des prérogatives qui lui sont octroyées par la Constitution, et estimera ne pas « disposer des moyens qu'[il] estime nécessaire pour assumer efficacement ces fonctions »²⁸⁹.

La rupture entre François Mitterrand et Pierre Mauroy repose certes sur des désaccords politiques, notamment quant à une troisième dévaluation du franc, mais aussi sur une concentration des pouvoirs à l'Élysée difficilement surmontable pour l'intéressé²⁹⁰. Et, c'est sans commune mesure avec les relations qu'il entretiendra par la suite avec Michel Rocard²⁹¹. La pratique des rapports entre les deux têtes de l'exécutif ne changera pas davantage sous l'égide du premier Président socialiste de la Cinquième République, et une phrase prononcée peu de temps après son arrivée au pouvoir montre bien sa conception : « nul n'ignore au sein du Gouvernement que le Président de la République peut à tout moment faire prévaloir l'opinion qu'il a de l'intérêt général »²⁹².

On ne peut guère dire que les mandats successifs de Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy aient changé les choses. Il faut ainsi se souvenir de la phrase que le premier avait adressée au second, alors ministre de l'intérieur, lors de la traditionnelle interview du 14 juillet : « je décide, il exécute ». Certes, elle ne visait pas le chef du Gouvernement, mais bien un de ses membres les plus éminents. Mais, nous devons tout de même relever qu'à aucun moment il n'est fait mention du Premier Ministre à qui devrait normalement revenir le pouvoir de conduite et direction de l'équipe gouvernementale.

Quant à Nicolas Sarkozy, il est difficile de ne pas faire mention de cette phrase malencontreusement glissée en marge d'une interview dans la presse quotidienne régionale, où il avait publiquement

²⁸⁹ Selon les propos tenus par le principal intéressé lors de sa conférence de presse à Matignon le 25 août 1976.

²⁹⁰ C'est du moins l'explication avancée in M-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op.cit.*, p 124.

²⁹¹ La lettre de démission adressée par Michel Rocard à François Mitterrand le , est à cet égard un modèle du genre.

²⁹² Interview accordée par Monsieur François Mitterrand, Président de la République, le 2 juillet 1981 au Palais de l'Élysée

qualifié François Fillon de « collaborateur »²⁹³. Ce terme avait alors suscité un vif émoi dans la presse. Comment ne pas faire le lien avec le qualificatif de « second » employé par le Général de Gaulle lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964 ?

Beaucoup d'observateurs considèrent que le mandat de Nicolas Sarkozy marque un point de non-retour en matière de captation présidentielle. La forte propension de ces conseillers à s'exprimer dans les médias, et l'institutionnalisation d'une réunion hebdomadaire avec les ministres les plus proches du Président, hors la présence du premier d'entre eux, sont autant d'éléments directement liés à la pratique, et, qui ont pu accentuer un mouvement de présidentialisation déjà bien entamé.

Si le suffrage universel direct a donc modifié sensiblement le rapport de force entre les deux têtes de l'exécutif, c'est probablement davantage encore dans la pratique des institutions qu'il faut rechercher la cause de la lecture très favorable au Président de la République. L'adoption par le référendum du 24 septembre 2000 du quinquennat va parachever cette tendance, et contribuer encore plus à l'érosion du pouvoir de direction du Gouvernement par Matignon.

2. Le quinquennat, et l'inversion du calendrier électoral facteur d'aggravation de l'érosion du pouvoir de direction du Premier Ministre

Les rapports entre Président de la République et Premier Ministre ayant été pensés par les fondateurs de la Cinquième République autour du septennat, l'abaissement de la durée du mandat présidentiel s'est avéré profondément déstabilisante pour le couple exécutif.

Alors qu'il avait été chargé par François Mitterrand de réfléchir à des aménagements de la Constitution de 1958, le comité consultatif pour une révision de la Constitution avait été catégorique quant aux conséquences que la réduction à cinq ans de la durée du mandat présidentiel risquait d'emporter, en estimant : « qu'un chef de l'Etat dont la durée de mandat serait la même que celle de l'Assemblée Nationale, et qui disposerait au sein de cette dernière d'une majorité fidèle risquerait de rencontrer des limites bien réduites à son pouvoir [...]. Ainsi la réduction de l'exécutif à la seule personne du Président ferait en réalité de celui-ci le véritable Premier Ministre »²⁹⁴.

²⁹³ Ces propos avaient été tenus au cours d'un déjeuner avec des journalistes de la presse Quotidienne Régionale, le 21 août 2007, de manière officieuse. L'intéressé a cependant nié avoir tenu ces propos, ce qui déclencha une vive polémique avec Bruno Dive, le journaliste qui s'en était fait l'écho.

²⁹⁴ Comité consultatif pour une révision de la Constitution, *op.cit.*, p 2539.

Le constat peut paraître un peu catégorique. Toutefois, on ne peut nier que le quinquennat a largement contribué à accentuer le phénomène de « dyarchie hiérarchisée », déjà bien ancré dans les us et coutumes. La concordance dans un temps très rapproché des élections présidentielles et des élections législatives renforce tout d'abord le lien entre le Président de la République et la majorité parlementaire, et atténue symétriquement le rôle de chef de celle-ci constitutionnellement conféré au Premier ministre.

Certes, la lettre de la Constitution n'est pas formellement modifiée, et les prérogatives dont le Premier ministre dispose vis-à-vis de la Chambre restent identiques. Mais les députés de la majorité ont bien été élus dans le sillage du candidat à l'élection présidentielle. Ils doivent le plus souvent leur élection au label que ce dernier a pu leur procurer. Mécaniquement le Président de la République ne peut qu'apparaître comme le chef réel de la majorité. Le Premier Ministre doit se contenter d'être l'interface entre les deux composantes, et cela lorsque le Président du groupe majoritaire ne lui conteste pas ce rôle²⁹⁵.

Cette pente naturelle a d'ailleurs été amplifiée par la pratique. Les Présidents qui se sont succédé depuis l'introduction du quinquennat n'ont pas hésité à investir le domaine des Relations avec le Parlement, qui semblait jusqu'alors être la « chasse gardée » de Matignon. La montée en puissance de la cellule parlementaire de la Présidence, l'organisation de petit-déjeuner avec l'ensemble des députés et sénateurs du groupe majoritaire, et la consultation fréquente des Présidents des différents groupes sont autant de phénomènes inédits qui trouvent leurs causes dans le quinquennat. Là encore, ils paraissent peu conformes avec l'idée d'un Président détaché des luttes partisans du président arbitre suggéré par l'article 5 de la Constitution.

Sur le plan politique, le Premier Ministre perd également progressivement le rôle de responsable des campagnes électorales qui était auparavant le sien²⁹⁶. Cela vaut évidemment pour les élections législatives, mais aussi pour les élections intermédiaires, qui apparaissent désormais aux yeux des

²⁹⁵ A titre d'illustration, on relèvera l'exemple de Jean-François Copé qui avait théorisé le système de la co-décision, confirmant ainsi la place cruciale du Président de Groupe, et des parlementaires de la majorité dans la détermination de la politique gouvernementale.

²⁹⁶ P.AVRIL, « Equilibrer la présidence quinquennale ? », *Droits*, n°44, 2007, p 149 et s.

médias comme un moyen de jauger la cote de popularité du Président au cours du mandat. La pression de l'opinion publique entraîne souvent une participation présidentielle accrue dans le dispositif de campagne, le Premier ministre n'apparaissant alors que comme un acteur parmi d'autres à côté des autres poids lourds de la majorité.

Dans les faits, la part qu'il prendra effectivement dépendra de sa cote de popularité dans l'opinion. Il restera en revanche, l'indispensable fusible en cas d'échec de la majorité présidentielle, la démission du Gouvernement et le remplacement du Premier Ministre étant fréquemment opérée à l'issue de scrutins intermédiaires. Cet ordre des choses n'affecte pas directement le pouvoir de direction du Gouvernement. Il a néanmoins pour effet de renforcer le poids politique du Président vis-à-vis de son Premier Ministre.

Le quinquennat apparaît également comme un facteur de bouleversement dans la répartition de la parole présidentielle, et de la parole primo-ministérielle. Selon l'esprit initial de la Constitution, les interventions présidentielles doivent être mesurées, rares, et le plus souvent limitées soit aux grandes orientations politiques du Pays, soit au domaine réservé du Chef de l'Etat²⁹⁷. A l'inverse, le Premier Ministre est normalement conduit à intervenir plus fréquemment dans le débat politique, dans le cadre de son pouvoir de gestion des dossiers quotidiens, ou de conduite des débats parlementaires.

En resserrant la durée du mandat présidentiel, le quinquennat conduit mécaniquement à un resserrement de la participation présidentielle au débat public, en créant une situation de campagne présidentielle quasi permanente. Dans l'hypothèse où il serait candidat à sa propre succession, le Président devra faire preuve d'un interventionnisme marqué pour mieux persuader l'opinion publique de son efficacité, et prendre de cours les autres candidats potentiels qui se positionnent nécessairement par rapport à son action. Dans celle où il n'envisagerait pas de se représenter, il lui faudra tout de même montrer un certain activisme s'il ne veut pas voir son autorité sans cesse remise en cause par les prétendants à sa succession²⁹⁸.

²⁹⁷ C'est du moins la lecture de l'article 5 de la Constitution de 1958 qui avait été privilégié par les Présidents de la République jusqu'à l'abaissement de la durée du mandat présidentiel.

²⁹⁸ Le deuxième quinquennat de Jacques Chirac, entre 2002 et 2007, et le quinquennat de François Hollande entre 2012 et 2017 ont apporté en la matière des illustrations flagrantes.

Cette temporalité nouvelle érode nécessairement la répartition des rôles entre Président de la République et Premier ministre. Le Président aura tendance à s'appropriier l'ensemble des sujets nationaux, notamment les enjeux sécuritaires, sociaux, économiques et culturels, qui constitueront le cœur de la campagne à venir, et sur lesquels il sera jugé par l'opinion. Or, ces domaines de compétences semblaient relever de Matignon²⁹⁹.

Ce phénomène d'appropriation est renforcé lorsque les événements en cause ont une portée médiatique importante. La présidence de Nicolas Sarkozy a constitué une illustration incontestable de cette fâcheuse tendance, ce dernier n'hésitant pas à se déplacer et intervenir publiquement au lendemain de faits divers tragiques, pour mieux s'approprier le sujet sécuritaire, et la question de la responsabilité de la chaîne judiciaire³⁰⁰, ou à intervenir abondamment sur des sujets tels que l'emploi ou la question du pouvoir d'achat.

Au contraire, force est de constater depuis 2007, une forme de mise en retrait du Premier Ministre sur la scène nationale, au risque que ce dernier apparaisse parfois comme largement inexistant. Ainsi alors que le Chef de l'Etat avait spontanément pris le parti d'une forme d'omniprésence, le Premier Ministre, François Fillon, a longtemps été raillé pour la mesure, et la rareté de sa parole, au point d'être qualifié d'inexistant, et d'être donné démissionnaire dès les premiers mois. Nous connaissons pourtant la suite de l'Histoire : rapidement la parole de ce dernier va prendre de la valeur, se singulariser aux yeux de l'opinion, et acquérir une caution morale jugée supérieure à celle du Président.

Ainsi, lorsqu'il déclare en marge d'un déplacement « être à la tête d'un Etat en faillite sur le plan financier »³⁰¹, il se positionne davantage en responsable de la politique de l'Etat qu'en chef de Gouvernement. Si cette déclaration va susciter la crispation légitime de l'Elysée, elle renforce sa crédibilité vis-à-vis de l'opinion auprès de laquelle elle apparaît comme rare et forte. Il y a donc bien forme d'inversion entre la parole présidentielle, et la parole primo-ministérielle, ce qui ne va pas sans

²⁹⁹ F.REYNES, *Le Quinquennat : Les nouveaux équilibres de la République Présidentielle*, Thèse, Paris II, pp 326 et s.

³⁰⁰ Lors d'un déplacement à Guérande, au lendemain de l'assassinat tragique d'un jeune garçon par un récidiviste, le Président de la République avait pris la parole et déploré un comportement irresponsable de l'administration judiciaire chargée de l'application des peines déclenchant une vive polémique.

³⁰¹ Voir notamment M.GREMILLET, « Fillon prépare le terrain pour le budget en parlant de faillite », *Libération*, 24 septembre 2007

causer une certaine confusion. L'équilibre initial est rompu.

Pour autant, si cette rupture affaiblit le Premier Ministre dans son rôle de Chef du Gouvernement, elle n'entame pas forcément son poids politique. Jean Massot relève ainsi que le mouvement de « reParlementarisation » opéré par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, loin d'entamer les prérogatives officiellement reconnues au Gouvernement par la Constitution, consolide en réalité le rôle de rouage essentiel à la fois du contrôle exercé par le législatif sur l'exécutif, mais aussi de la collaboration entre ces deux organes notamment dans la procédure parlementaire³⁰².

Dans les faits c'est bien au titulaire de la fonction primo-ministérielle que reviendra la charge nouvelle de recueillir l'approbation des commissions compétentes pour les nominations en Conseil des ministres les plus importantes, de veiller à la bonne approbation du Parlement lors de l'envoi de troupes sur un théâtre d'opérations extérieures, et d'orienter les travaux de la majorité parlementaire de manière à ce qu'ils ne viennent pas contrecarrer la politique voulue par le Chef de l'Etat.

De même, le fait que la discussion en séance doive désormais porter sur le texte adopté en commission est une source de contrainte nouvelle pour le Gouvernement. Mais, cela aboutit également à en faire le rouage essentiel du travail parlementaire. Par ailleurs, la « machine Matignon » conserve une supériorité numérique, budgétaire et administrative incontestable sur celle de l'Elysée. Cela conforte l'office de Chef de l'Administration dévolu au Premier ministre³⁰³.

Bien que le pouvoir de direction à la fois du Gouvernement et de la majorité du Premier Ministre soit effectivement érodé par la mise en place du quinquennat, son rôle de second indispensable du Président de la République, de rouage incontournable du fonctionnement de l'Administration, et de pivot essentiel de la procédure parlementaire est au contraire nettement conforté³⁰⁴. De même, la figure arbitrale du Président de la République est-elle nécessairement davantage mise-à-mal par la présidentialisation qui en découle, cela peut aboutir à une fragilisation de ce dernier, et entraîner un renforcement politique du Premier Ministre, utile pour le Chef de l'Etat.

³⁰² J.MASSOT, « Le premier ministre, éternel ressuscité », *Le Monde*, 16 janvier 2010.

³⁰³ Pour une description plus précise voir notamment PARDANT et O.DUHAMEL, « La Dyarchie », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp 5-24

³⁰⁴ J.MASSOT, « Faut-il encore un Premier Ministre ? », *LPA*, n°103, 22 mai 2008, p 5.

Cette nouvelle répartition des rôles rend le choix du Premier ministre encore plus décisif. S'il opte pour un poids lourd, le Chef de l'Etat peut espérer avoir une plus forte emprise sur la majorité parlementaire, mais il prend le risque de faire de Matignon un pôle de concurrence éventuel à son propre pouvoir. Au contraire, s'il nomme un fidèle disposant d'un poids politique moins affirmé, il s'assure de la loyauté de ce dernier, mais prend le risque d'avoir une personnalité qui ne dispose pas de l'épaisseur nécessaire pour faire face aux contestations qui pourraient naître au sein du parti gouvernemental.

En tout cas certain, il est clair que l'abaissement à cinq ans de la durée du mandat présidentiel rend moins évidente la théorie posée par Guy Carcassonne selon laquelle le « premier » premier ministre du quinquennat doit être un poids lourd politique, et s'imposer presque d'évidence au Chef de l'Etat³⁰⁵. Pouvant, se considérer comme le chef réel de la majorité, le Président de la République risque alors de se sentir moins tenu de choisir quelqu'un qui puisse la diriger, mais au contraire de s'orienter davantage vers une personnalité qui collabore avec lui. Le choix de Jean-Marc Ayrault d'abord par François Hollande, puis celui d'Edouard Philippe ensuite par Emmanuel Macron illustre, dans une certaine mesure cela.

Le cadre général de la Cinquième République a donc conduit à une transformation profonde des principes directeurs du fonctionnement du Gouvernement. Certes, ceux-ci ne datent pas de 1958, mais l'inclinaison présidentialiste du régime conduit à leur conférer une portée nouvelle. Elle a également conduit à une modification des données relatives à l'organisation du gouvernement.

³⁰⁵ Cité par T.WIEDER, « Comment un Président choisit son Premier Ministre », *Le Monde*, 10 mai 2012.

Chapitre 2. Une organisation gouvernementale renouvelée.

Comme le relève Mathieu Caron, dans sa thèse consacrée à l'autonomie organisationnelle du Gouvernement : « d'un point de vue organique, la notion d'*organisation politique du Gouvernement de la Ve République* est beaucoup plus large que celle de Gouvernement *stricto sensu* ». Selon l'auteur celle-ci concerne à la fois les membres du gouvernement, mais aussi les structures chargées d'assurer la coordination interministérielle du travail gouvernementale. Nous nous rangeons volontiers à cette acception *lato sensu* de la notion, qui impose de concevoir la question de l'autonomie organique du Gouvernement de manière assez ouverte.

Les textes constitutionnels n'imposent pas de contraintes aux chefs de l'exécutif quant à la structuration, et à l'organisation du Gouvernement. Toutefois, l'autonomie organique dont dispose le Président de la République et le Premier ministre est le fruit d'une longue conquête. Le cadre institutionnel régissant l'organisation du Gouvernement sous la Cinquième République résulte donc autant d'acquis des régimes constitutionnels antérieurs que d'usages postérieurs à 1958.

Afin d'appréhender pleinement l'organisation du Gouvernement sous la Cinquième République, il convient de s'attarder longuement sur l'importance de la hiérarchie gouvernementale (Section 1), avant d'aborder plus succinctement le rôle des organes de coordination interministériel (Section 2).

Section 1. Une organisation gouvernementale hiérarchisée

Contrairement à l'idée répandue, il existe bien *de jure* une hiérarchie entre les membres du Gouvernement. Celle-ci est établie par les décrets portant composition du Gouvernement et déterminée librement par le Président de la République et le Premier ministre. Certes, un ministre n'a pas d'autorité sur un collègue situé à une position inférieure à la sienne, sauf à ce que ce dernier ait été placé sous sa tutelle. Mais le fonctionnement quotidien de l'organe gouvernemental est régi par l'existence de fonctions gouvernementales de rang différent, et par un ordre de préséance rigoureusement établi.

La hiérarchie de droit entre les membres repose donc sur l'existence de titres et d'un ordre protocolaire établi au stade de la formation du Gouvernement et susceptible d'évoluer (§1). La portée de cette

hiérarchie de droit est cependant contrecarrée par de nombreux facteurs résultant de la pratique, et qui sont parfois de nature à créer une hiérarchie de fait, bien différente de celle qui avait été initialement fixée (§2).

§1. Une structure gouvernementale encadrée par une hiérarchie écrite

Dans un passé pas si lointain, l'ensemble des membres du Gouvernement étaient décorés du titre de ministre sans autre forme de distinction. C'est sans doute ce qui explique que l'organisation gouvernementale soit d'abord structurée autour de l'appartenance à ce que l'on pourrait qualifier de « dignité ministérielle »³⁰⁶, les ministres de plein exercice formant le noyau dur de l'édifice (A). A côté il convient cependant de bien distinguer des catégories gouvernementales plus récentes et de rang hiérarchique distinct (B).

A. Une hiérarchie structurée autour de la notion de « dignité ministérielle »

L'accès au Gouvernement peut souvent apparaître comme le sommet d'une carrière, tant l'exercice de la fonction gouvernementale structure le fonctionnement de la société. L'accès à la « dignité ministérielle » entraîne donc l'attribution de certaines prérogatives ou de certains honneurs (1). Pour autant les contours de la notion méritent d'être précisés, le régime de la Cinquième République se distinguant sur ce point de ses devanciers (2).

1. L'accès à la « dignité ministérielle », une source de prestige et d'honneurs

L'ensemble de la doctrine et des observateurs de la vie politique s'accordent sur le prestige dévolu au titre de ministre, et selon les termes mêmes de Jacques Rigaud, « être ministre ou même l'avoir été, fut-ce un jour unique, pour porter jusqu'à la tombe le titre prestigieux d'ancien ministre est un idéal »³⁰⁷. Mais, en dépit du prestige qui entoure ce terme, son étymologie semble souvent méconnue

³⁰⁶ On doit à Jean Cabannes d'avoir théorisé le concept de dignité ministérielle. Cf J.CABANNES, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République*, L.G.D.J, 1990, pp 37 et s. Dans son acception étroite, la notion de dignité s'applique à des fonctions bien précises : celles d'ambassadeurs de France, de membre de l'académie française ou de grand-croix de la Légion d'Honneur. Toutefois, selon le dictionnaire *Larousse*, la dignité s'entend comme « une fonction, un titre ou une charge donnant à quelqu'un un rang éminent ». L'emploi de l'expression par Jean Cabannes trouve sa justification dans le prestige de la fonction, et dans les honneurs qui lui sont attachée. En cela, il existe bien une « dignité ministérielle » au sens matériel du terme, même si l'expression ne correspond pas à l'usage protocolaire.

³⁰⁷ J.RIGAUD, « Pouvoir et non pouvoir du ministre », in *Pouvoirs*, n°36, p 5.

puisqu'il provient de *minus*, le *minister* étant celui, qui placé dans une position d'infériorité par rapport à l'autre, est mis à son service, par opposition au *magister* qui est le maître³⁰⁸.

Dans la langue française, le mot trouve sa plus ancienne occurrence dans le *psautier d'Oxford*, approximativement daté à la première moitié du XIIe siècle. Progressivement, il va désigner celui qui « est au service du Roi », ou celui qui fait l'objet de sa part d'une « délégation de pouvoir ». En pratique, les premiers officiers ministériels seront les membres les plus prestigieux du conseil du Roi, occupant aux côtés du monarque un rôle consultatif éminent, ou exerçant sous sa direction la conduite d'un domaine de compétence délimité.

Sous la Constituante, le terme va prendre une acception nouvelle, davantage reliée à l'organisation et à la répartition des pouvoirs, et renvoyer aux agents du pouvoir exécutif. Ceux-ci détiennent alors un pouvoir de contreseing des actes du monarque, et sont parallèlement responsables pénalement devant la Chambre. Pour autant la composition des premiers « ministères » s'avérera restreinte, leur champ de compétence étant strictement limité au domaine régalien³⁰⁹.

C'est avec le développement du parlementarisme, que le « cabinet » va progressivement connaître un essor important. Traits d'union indispensable entre le Chef de l'Etat et le pouvoir législatif, dépositaires de l'autorité dévolue au pouvoir de l'exécutif, les ministres vont s'imposer comme la pierre angulaire du système politique. En dépit de l'accroissement presque constant de leur nombre, la « dignité ministérielle » en sort renforcée.

Le surplus d'autonomie accordé au pouvoir exécutif dans la lettre de la Constitution du 4 octobre 1958 et la stabilité gouvernementale qui en découle amplifient ce phénomène. Dans l'opinion publique, le ministre personnifie l'action gouvernementale dans le domaine de compétence qui lui est dévolu. Pourtant, il existe sans doute une différence notable entre cette perception de la fonction, et la réalité de ce qu'elle recouvre réellement³¹⁰.

³⁰⁸ Le terme est ainsi souvent prêté dans le christianisme aux prêtres, aux diacres, ou aux pasteurs pour désigner le service qu'un croyant ou une croyante accomplit selon l'appel de Dieu.

³⁰⁹ Les domaines ministériels ne sont alors qu'au nombre de six : l'intérieur, les finances, la guerre, la marine, les affaires étrangères et la justice.

³¹⁰ J. RIGAUD, *op.cit.*, p 6

Une lecture attentive du texte constitutionnel montre à quel point la position du ministre est en réalité subordonnée et encadrée. Parmi le catalogue important des pouvoirs constitutionnellement attribués à l'exécutif, les prérogatives sont tantôt directement attribuées au Président de la République ou au Premier Ministre, tantôt au Gouvernement dans son ensemble. La seule attribution qui est explicitement octroyée aux membres du Gouvernement réside dans l'obligation de contreseing des actes de l'une ou l'autre des deux têtes du pouvoir exécutif³¹¹. Or, sous la Cinquième République, cette contrainte est purement formelle et ne confère pas aux ministres une véritable faculté d'empêchement. Elle manifeste, au contraire, leur étroite subordination au Président de la République et au Premier ministre.

Cette conception s'éloigne de celle qui prévalait dans les régimes précédents, où le contreseing fut souvent perçu comme un véritable moyen d'exercer un contrôle sur l'action du Chef de l'Etat. Ce fut tout particulièrement le cas sous la Quatrième République. Le contreseing permettait alors une rupture radicale avec le régime de Vichy, et constituait même un « mode de transfert de pouvoir décisionnel »³¹².

Cette vision Parlementariste, prévaudra d'ailleurs lors des discussions devant le Comité Consultatif Constitutionnel, et le Général de Gaulle lui-même ne semblait pas totalement la réprouver. Ainsi, déclarait-il devant le Comité consultatif constitutionnel du 8 août 1958 : « Si le Premier ministre demande la révocation d'un ministre, le Président de la République signe le décret comme il l'a signé pour nommer le ministre sur proposition du Premier ministre. Il ne peut pas le faire de son propre chef, c'est évident, sans quoi tout l'équilibre de notre projet de Constitution serait renversé, car un élément essentiel de ce projet c'est que le Président de la République est un arbitre »³¹³. Il conforte donc implicitement l'idée selon laquelle les pouvoirs partagés sont en réalité des pouvoirs transférés au Gouvernement.

Pourtant, le phénomène de captation présidentielle remet en cause cette conception initiale. En période de concordance des majorités, la plupart des pouvoirs partagés sont en réalité exercés par le Gouvernement sous la direction du Président de la République. Le contreseing ne saurait alors être

³¹¹ Article 19 et 22 de la Constitution du 4 octobre 1958.

³¹² L.SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la République*, Thèse, Dalloz, 2017, p 79.

³¹³ Cité in L.SPONCHIADO, *loc.cit.*, p 83.

perçu comme la manifestation de la participation du ministre à l'édiction de l'acte. Il est au contraire la marque du caractère « orléaniste » du Régime. Les ministres continuent ainsi à endosser la responsabilité de l'acte devant le Parlement. Mais ils sont également garant de sa bonne exécution devant le Président de la République.

Certes, cette position de « grands commis » de l'exécutif leur confère une importante capacité d'agir, notamment dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire, ou dans la mise en œuvre du travail parlementaire. Mais ces prérogatives restent enserrées par la contrainte de la solidarité gouvernementale, et sont exercées sous le regard vigilant du Premier ministre. Et, si la jurisprudence a reconnu au ministre l'exercice d'un domaine réglementaire propre en tant que chef de service³¹⁴, la mise en œuvre de cette prérogative reste soumise aux mêmes exigences de solidarité et de loyauté.

L'exercice du pouvoir de chef de service connaît d'importantes limites. Le ministre se heurte d'abord au corporatisme de certaines administrations qui disposent parfois d'une influence considérable leur permettant d'échapper au jeu traditionnel de l'alternance politique. L'exemple, au sein de Bercy, de la direction du Trésor ou de l'inspection des finances est révélateur. En 1998, ces deux administrations se sont si vigoureusement opposées aux 35 heures, pourtant portées par leur ministre de tutelle Dominique Strauss-Kahn, qu'une négociation a été nécessaire. Elles ont alors pu exiger en compensation de cette réforme, un allègement des cotisations sociales.

Le constat est formulé de manière implacable dans une étude approfondi mené par Thomas Bronnec et Laurent Fargues : « l'Administration de Bercy n'est pas soumise à l'exécutif et bien souvent même elle le devance »³¹⁵. Ce constat de principe pourrait s'appliquer à la plupart des départements. Le ministre ne dispose pas toujours des moyens de faire face à la technocratie. Les statuts, ou les règles de carrière des différents corps échappent souvent à son contrôle, et chaque titulaire d'un portefeuille est dépourvu d'influence dans la politique salariale qui relève de grilles indiciaires précises. De la même manière, s'il détient bien un pouvoir de nomination, son importance est relative, et les plus hauts fonctionnaires comme les directeurs ou les directeurs adjoints sont certes nommés en Conseil des ministres sur sa proposition, mais au terme d'un processus associatif, et de manière

³¹⁴ CE, sect, 7 février 1936, *Jamart*, req n°43321.

³¹⁵ T.BRONNEC et L.FARGUES, *Bercy au cœur du pouvoir, Enquête sur le ministère des Finances*, Impact, 2011, p 12

prédominante, Matignon et l'Élysée³¹⁶.

Il existe donc un profond décalage entre la perception commune de la puissance du ministre, et la réalité de ses moyens d'action. Le ministre doit d'abord être perçu comme un subordonné dont l'effectivité des pouvoirs dépend de multiples facteurs. L'assise dont il dispose au sein de la majorité et de l'opinion publique, sa proximité avec le Président de la République et le Premier ministre, et sa maîtrise technique du domaine qui lui est confié sont déterminants. L'accès à la « dignité ministérielle » n'en reste pas moins envié, et entraîne mécaniquement certains honneurs.

Le décret du 13 septembre 1989 relatif aux préséances dans les cérémonies publiques confère ainsi aux membres du Gouvernement la cinquième place dans l'ordre protocolaire, derrière le Président de la République, le Président du Sénat, le Premier Ministre ou le Président de l'Assemblée Nationale, mais devant l'ensemble des hautes autorités de l'Etat, y compris les magistrats des juridictions suprêmes, ou les membres du Parlement³¹⁷. Parmi les autres marques de prestige qui s'attachent à la distinction ministérielle, on relèvera également l'usage qui veut que tout titulaire d'un poste gouvernemental conserve cette dénomination après son départ³¹⁸.

De même des honneurs équivalents à ceux qui sont habituellement prévus pour le Président de la République ou le Premier Ministre doivent leur être rendus en cas de déplacements ou de visites officielles. Ces aspects purement protocolaires ne sont pas négligeables car ils contribuent à renforcer le prestige de la fonction.

A la dignité ministérielle s'attachent aussi d'importantes prérogatives. La participation au Conseil des ministres est systématique pour les ministres. Elle est parfois conditionnée pour les échelons inférieurs de la hiérarchie gouvernementale. L'ensemble des membres, y compris les ministres délégués ou les secrétaires d'Etat sont conviés aux comités interministériels ou Conseil de Gouvernement³¹⁹. Les ministres président également de nombreux conseils ou comités directement

³¹⁶ M.CARON, *op.cit.*, p 130 et s.

³¹⁷ Le décret n°89-655 du 13 septembre 1989, relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, reprend sur ce point un décret du 2 décembre 1958 édicté au lendemain de l'avènement de la Cinquième République.

³¹⁸ Les sources ne sont pas concordantes sur les conditions d'octroi de l'appellation d'anciens ministres. Certains observateurs estiment ainsi que le titre ne peut être attribué qu'après au moins trois mois d'exercice de la fonction. Toutefois, aucune règle écrite ou coutumière ne semble spécifier cela.

³¹⁹ En vertu de la jurisprudence *Jamart* précitée.

liés à leur secteur d'activité³²⁰. Dans le cadre de leur pouvoir de chef de service, ils disposent d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir de nominations. Ils détiennent donc une capacité d'influence sur le secteur d'activité dont ils ont la charge que l'on peut considérer comme conséquente.

2. La dignité ministérielle une notion aux contours indéfinis

Si les contours de la notion de dignité ministérielle sont ambivalents, c'est d'abord parce que dans le passé, il y a eu de nombreux Gouvernements dont la totalité des membres étaient pourvus du titre du ministre sans autre forme de procès. L'apparition des strates intermédiaires n'interviendra que plus tardivement, postérieurement au début de la Troisième République. Il existe aujourd'hui plusieurs catégories de membres au sein de l'organe gouvernemental, mais le titre de « ministre » stricto *sensu* en constitue toujours le noyau dur³²¹. Les titulaires de cette fonction sont placés à la tête d'un département ministériel, le terme épousant désormais un sens matériel puisqu'il désigne le domaine de compétence attribué à ces derniers³²².

Il y a entre les différents ministres, un ordre de préséance qui figure sur le décret de nomination. Ce dernier prend en considération divers facteurs, tels que l'importance du domaine ministériel en jeu, le poids et l'expérience politique de la personnalité entrante, et sa participation au titre de Gouvernements précédents³²³. L'établissement du rang protocolaire des différents membres ne répond à aucune contrainte constitutionnelle écrite, mais il faut quand-même relever que la tradition joue un rôle majeur en la matière. Les titulaires de certains portefeuilles sont ainsi fréquemment placés *es qualité* dans les premières places. C'est notamment le cas de ministères régaliens comme l'intérieur, la justice, les affaires étrangères ou la défense, ou de certains domaines économiques et sociaux comme les finances et l'éducation nationale.

Certains observateurs considèrent que le Garde des Sceaux aurait une sorte de préséance naturelle sur les autres membres, qui devrait le conduire à occuper la deuxième place au sein de la hiérarchie

³²⁰ On peut citer l'exemple du ministre de la défense, qui préside le Conseil supérieur des armées.

³²¹ « Les ministres constituent la catégorie la plus nombreuse du Gouvernement, et pour ainsi dire 'sa catégorie normale' ». Cf LASCOMBES M., *Le droit constitutionnel de la Ve République. Réflexions pour un cinquantenaire*, La Documentation française, 2008, p 37.

³²² L'expression de département ministériel peut sans doute être rattachée à la tradition de l'ancienne France, où le terme avait un sens géographique chaque titulaire disposant à sa charge d'une partiel territorial soit intérieur, soit extérieur.

³²³ Pour plus de développements, voir notamment J.FOYER, *op.cit.*, p 104.

gouvernementale, notamment parce qu'il s'agit du seul ministre à être explicitement cité dans la lettre de la Constitution de 1958. Pourtant, cette perception ne résiste pas à une étude plus attentive. Depuis le début de la Cinquième République le titulaire de la Chancellerie n'a en réalité occupé que deux fois la place très enviée de numéro deux du Gouvernement³²⁴.

L'expérience passée ou l'influence actuelle de la personnalité politique en cause des critères déterminants. La logique veut ainsi qu'un ancien Premier Ministre qui retrouve ensuite des fonctions ministérielles soit toujours placé au sommet de la hiérarchie du nouveau Gouvernement, le plus souvent avec le titre prestigieux de Ministre d'Etat pour bien souligner sa prépondérance sur les autres ministres. Cette pratique qui peut sembler naturelle ne s'est pourtant pas imposée d'emblée. Michel Debré bénéficia en la matière d'un traitement qui peut surprendre. Après avoir quitté Matignon en avril 1962, il fit son retour dans le Gouvernement Pompidou III en 1967, au portefeuille prestigieux de ministre de l'Économie et des finances, mais seulement à la neuvième place de l'ordre protocolaire, puis nommé aux affaires étrangères dans le Gouvernement Couve de Murville, à la sixième place³²⁵. Cette situation est cependant restée « l'exception qui confirme la règle », et depuis lors tous les anciens titulaires de Matignon ayant opéré un retour au sein du Gouvernement ont occupé la place de numéro deux du Gouvernement.

Le plus souvent, les deux critères de l'importance stratégique du domaine ministériel et de l'influence politique de la personnalité nommée se combinent facilement, la logique voulant qu'un ministre obtienne un portefeuille dont l'importance est en adéquation avec sa notoriété personnelle. Il peut cependant arriver qu'une personnalité de premier plan soit nommée à la tête d'un ministère jugé moins primordial, soit en raison de sa connaissance technique du portefeuille, soit pour lui donner une meilleure visibilité. Cela peut alors entraîner une valorisation inédite du ministère en question dans l'ordre protocolaire final³²⁶.

³²⁴ Ce fut le cas de Jean Taittinger dans le Gouvernement Messmer 2 (JORF du 6 avril 1973), et de Jacques Toubon dans les Gouvernements Juppé I et II (JORF des 21 mai 1995 et 8 novembre 1995).

³²⁵ Plusieurs explications peuvent être avancées pour justifier ce traitement, mais il semble que doit prévaloir au moins officiellement celle que seul comptait alors pour l'établissement de la hiérarchie gouvernementale l'importance du portefeuille, les personnalités prenant la tête d'un ministère obtenant presque toujours le rang de préséance qui avait été celui de leur prédécesseur.

³²⁶ On peut en la matière citer l'exemple de Michel Barnier, qui après avoir occupé le poste de ministre des affaires étrangères dans le Gouvernement Raffarin, fut nommé à la tête du ministère de l'agriculture dans le Gouvernement Fillon II avec un rang très prestigieux. Le portefeuille de l'agriculture est un portefeuille très stratégique, mais il est généralement situé dans la deuxième moitié de la hiérarchie. Ici, le parcours personnel de l'intéressé, mais également la volonté de

Ce qui est certain, c'est que l'ordre d'annonce des membres du Gouvernement est scruté attentivement aussi bien par les commentateurs politiques désireux d'apprécier la place reconnue à chaque personnalité, que par les différentes administrations des ministères soucieuses de mesurer l'influence de leur champ de compétence. Pour autant la notion de dignité ministérielle » ne doit pas être considérée comme réduite aux seuls titulaires d'un portefeuille de plein exercice. La Constitution n'établit d'ailleurs pas de distinction entre les ministres *stricto sensu*, et les ministres délégués et les secrétaires d'Etat³²⁷ L'ensemble des personnalités nommées par les « décrets relatifs à la composition du Gouvernement » ou « décret portant nomination du Gouvernement » peut à juste titre s'en prévaloir³²⁸.

Il convient, en revanche, de restreindre aux seuls destinataires de ces décrets le rattachement à la dignité ministérielle, et d'en exclure les titulaires de certaines fonctions tels que les délégués généraux, secrétaires généraux, commissaires généraux ou hauts commissaires³²⁹. Si la Cinquième République a levé toute ambiguïté sur ce point, ce n'était pas le cas des régimes précédents. Par le passé, il était fréquent que les titulaires de ces postes de la haute fonction publique soient nommés par le même décret que celui des ministres et des « sous-secrétaires d'Etat », de telle sorte que la frontière précise de l'appartenance au Gouvernement avait pu sembler ambivalente.

Cette conception surprenait d'autant moins qu'elle paraissait conforme à la pratique constitutionnelle de certains régimes étrangers, et notamment la Grande Bretagne où les plus hautes fonctions administratives sont parfois rattachés au « ministère » sans exercer à proprement parler la direction d'un département ministériel ou être rattaché à la tutelle de l'un d'entre eux.

A contrario aux Etats-Unis certains membres du Gouvernement portent le titre de secrétaires exécutifs et non de ministres, et se trouvent au même rang que certaines agences fédérales. Les contours de la notion de dignité ministérielle peuvent donc être qualifiés de fluctuants *ratione loci* et *ratione*

valoriser ce portefeuille, et d'élargir le champ d'action de son titulaire, notamment dans le domaine de l'alimentation semblent avoir été déterminants.

³²⁷ Le Gouvernement dispose d'une complète autonomie dans la détermination des titres et fonctions hiérarchiques. Voir notamment M.CARON, *op.cit.*, pp 277 et s.

³²⁸ C'est du moins la conception que semble privilégier l'auteur du concept. Cf J.CABANNES, *op.cit.*, p 41.

³²⁹ *Ibid.*

temporis. Mais sous la Cinquième République, il semble clair que ne peuvent s'en prévaloir que les personnalités qui sont formellement membres du Gouvernement, soit avec le titre de ministres d'Etat, ministres, ministres délégués ou secrétaires d'Etats.

B. Une organisation gouvernementale structurée par des fonctions de rang hiérarchique différent

Le fonctionnement quotidien du Gouvernement est régi par une hiérarchie fermement établie entre les titres portés par ses membres. Celle-ci repose sur l'article 21 de la Constitution, pour ce qui concerne le Premier ministre, et sur la pratique constitutionnelle pour les autres membres du Gouvernement³³⁰. Il importe donc de bien situer la place des autres membres du Gouvernement, par rapport aux ministres de droit commun qui constituent l'échelon de principe.

Au sommet de la hiérarchie gouvernementale se trouve le titre de Ministre d'Etat (1) qui peut être exceptionnellement conféré à un membre du Gouvernement pour mieux marquer sa préséance sur le reste de l'équipe. Viennent normalement ensuite les ministres de plein exercice qui peuvent, tout comme le Premier Ministre être appuyés dans leurs fonctions par des ministres délégués (2), ou des secrétaires d'Etats (3) placés sous leur tutelle. Enfin, et de manière tout à fait rare, la composition du Gouvernement peut parfois inclure des Hauts Commissaires (4), formellement membre de l'équipe car officiellement nommés au sein du décret qui en fixe la composition.

1. Le Ministre d'Etat : sommet de la hiérarchie gouvernementale

Les Ministres d'Etat sont qualifiés par Jean Cabannes de « catégorie exorbitante du droit commun »³³¹. Ce titre particulièrement prestigieux est généralement accordé *intuitu personae* à un membre du Gouvernement. Il confère à celui à qui il échoit un surcroît de prestige, vis-à-vis des autres ministres titulaires d'un portefeuille de plein exercice.

La portée d'un tel octroi est d'abord d'ordre symbolique. Mais s'y attachent cependant un certain nombre de privilèges. D'abord, la pratique constante veut que le Ministre d'Etat soit

³³⁰ M.CARON, *op.cit.*, p 143.

³³¹ J.CABANNES, *op.cit.*, p 50.

systématiquement placé au sommet de la hiérarchie gouvernementale³³². Les conséquences pratiques de cet aspect protocolaire ne sauraient être négligées, puisque cela implique que ces derniers sont assis à la table du Conseil des ministres à côté du Président de la République ou du Premier Ministre, et figurent également immédiatement à leur côté dans toutes les manifestations où le Gouvernement est représenté. De la même manière, en cas de vacances simultanées du Président de la République et du Premier Ministre, le ministre d'Etat est celui qui sera normalement chargé d'assurer l'intérim³³³. Les ministres d'Etat bénéficient également d'indemnités légèrement supérieures à celles qui sont normalement attribuées aux « ministres ordinaires »³³⁴.

En revanche, le titre de Ministre d'Etat ne confère pas de prérogatives particulières, si ce n'est une forme d'onction qui permet normalement à son titulaire d'accroître sa sphère d'influence politique, et d'avoir un poids plus important dans les arbitrages gouvernementaux. Il s'agit donc d'abord d'une distinction honorifique.

a. Genèse de la Fonction

Le titre de ministre d'Etat puise ses racines dans la tradition de l'Ancien régime³³⁵, où il était déjà utilisé pour souligner la prépondérance de certains conseillers que le Roi appelait à siéger au sein de son Conseil d'en Haut. Faute d'avoir pu prospérer véritablement, il fit une nouvelle apparition durant la période du Premier empire³³⁶, où il est cependant conféré principalement à des personnalités titulaires de hautes fonctions administratives, et non aux membres du Gouvernement à proprement parler. Les ministres d'Etat sont alors placés dans une position hiérarchique légèrement inférieure à celle des ministres³³⁷.

³³² Ce fut le cas dans tous les Gouvernements de la Cinquième République, à l'exception du Gouvernement Michel Debré, où les ministres d'Etat, sans portefeuille, furent placés juste en dessous du ministre délégué auprès du Premier Ministre, Jacques Soustelle, numéro deux dans l'ordre protocolaire bien que n'ayant pas non plus d'attributions gouvernementales. Cette organisation gouvernementale restera unique sous la Cinquième République.

³³³ B.FESSART DE FOUCAULT, « Les ministres d'Etat », *Revue française de sciences politiques*, 1972, p 5.

³³⁴ Cet argument fut parfois avancé pour justifier que des Gouvernements ne comportent pas de ministres d'Etat. Ce fut ainsi le cas au moment de la composition des Gouvernements Jospin et Ayrault, où bien qu'ancien Premier Ministre, Laurent Fabius n'obtint pas le titre prestigieux de Ministre d'Etat.

³³⁵ J-E GICQUEL, *op.cit.*, p 13.

³³⁶ Sous l'appellation originale de « Ministre secrétaire d'Etat ».

³³⁷ Selon les termes de Napoléon « Je ne considère donc l'institution de mes ministres d'Etat que comme une grande récompense [...]. Mes ministres d'Etat peuvent et doivent être, pour le travail, sous les ordres de mes ministres, chargés d'une branche de l'Administration. L'institution apparaît donc à la fois comme prestigieuse et subordonnée.

Sous la deuxième Restauration, l'appellation va durablement s'ancrer dans les institutions françaises. Elle est d'abord accordée de manière non systématique, aux ministres les plus méritants après leur sortie de charge. A partir de 1815, les ministres d'Etat seront alors, sur l'inspiration du modèle britannique, membre d'un Conseil Privé distinct du Conseil des ministres. Bien que prestigieuse, cette instance s'est cependant révélée dépourvue de tout caractère véritablement opérationnel, de sorte que l'attribution par le monarque du titre est très vite apparue comme une marque de reconnaissance honorifique mais dépourvue d'utilité réelle.

Pendant la période du Second Empire, le titre va revêtir un sens plus proche de celui qui lui est aujourd'hui conféré. Ainsi dans son deuxième gouvernement Napoléon III nomme François de Casabianca ministre d'Etat, lequel devance l'ensemble des autres ministres. Le même titre sera ensuite accordé à Achille Fould, dans le troisième gouvernement, qui intervient un an jour par jour après le coup d'Etat du 2 décembre 1851. En pratique, les deux hommes seront chargés du rayonnement et du prestige de l'empire, et en particulier de l'organisation des fêtes et des cérémonies. Ils auront également la main sur le domaine des Beaux-Arts³³⁸. Le ministère d'Etat était donc un département ministériel à part entière, au même titre que les autres fonctions gouvernementales.

Il faut toutefois relever une pratique assez erratique en la matière. Au gré des remaniements, le titulaire de la fonction fut parfois nommé ministre de la Maison de l'Empereur, ou ministre des Beaux-Arts. De même, placé au sommet de la hiérarchie gouvernementale au début du Régime, le ministre d'Etat fut ensuite souvent devancé dans la hiérarchie par d'autres portefeuilles, de sorte qu'on ne peut déjà déduire une préséance naturelle du titre. Mais, celui-ci va durablement s'ancrer dans les institutions françaises, au point de devenir courant dans les Régimes républicains.

Sous la Troisième République, l'institution connut un essor inédit, « sous l'impulsion des nécessités de l'union sacrée »³³⁹. La nomination de Ministres d'Etat répond alors principalement à des contingences politiques, et permet de mettre en avant des personnalités qui ont joué un rôle majeur

³³⁸ Les titulaires de ce portefeuille ont été successivement, le Comte François de Casabianca, Achille Fould, Alexandre Colonna Walewski, Adolphe Billault et Eugène Rouher.

³³⁹ Selon les termes de J.CABANNES, loc.cit., p 51.

dans la formation d'une coalition gouvernementale³⁴⁰. Le titre sera ainsi très fréquemment conféré à partir de la période de l'après-guerre aux responsables de partis politiques ou aux parlementaires de renom disposant d'un leadership naturel sur la Chambre. La Quatrième République poursuivra la pratique du régime antérieur, le recours à cette catégorie devenant même de plus en plus fréquent.

Une telle utilisation se rapproche de celle que nous connaissons actuellement. Les ministres d'Etat sont bien membres du Cabinet, et détiennent alors un rôle de représentation des groupes politiques. Pour autant, elle ne saurait être complètement assimilée. Sous la Troisième et la Quatrième République, les ministres d'Etat ne sont pas à de très rares exceptions³⁴¹, de portefeuille gouvernemental. L'appellation vise d'abord à honorer des personnalités en leur permettant de participer formellement au Gouvernement, sans qu'elles aient cependant la charge d'un ministère. Le titre revêt donc une portée honorifique très forte, mais n'induit pas l'attribution de prérogatives ministérielles véritables.

En revanche, les ministres d'Etat apparaissent comme une caution politique dont le poids politique aura été nécessaire pour la formation d'une coalition gouvernementale. Officiellement sans attributions ministérielles, ils détiendront donc une influence déterminante dans les organes de délibération gouvernementaux.

Sous la Cinquième République, la conception qui s'attache au ministre d'Etat va connaître un glissement progressif. Les deux mandats présidentiels du Général de Gaulle, marqueront la disparition progressive des Ministres d'Etat sans portefeuille. Si le premier Gouvernement Debré en comportera quatre à sa formation³⁴², les principaux intéressés obtiendront au fil des remaniements un domaine de compétence ministériel³⁴³. Depuis cette période, seuls trois titulaires de cette fonction prestigieuse n'eurent pas d'attributions ministérielles³⁴⁴, et l'apparition éphémère de « ministres

³⁴⁰ Pour des développements plus précis voir notamment J.FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, pp 38-39 et s.

³⁴¹ On peut relever l'exemple de Pierre-Henri Teitgen qui fut ministre d'Etat, chargé de l'information dans le cabinet Bidault II formé le 28 octobre 1949.

³⁴² Ce fut le cas dans les premiers Gouvernements Debré de : Félix Houphouët-Boigny, Louis Jacquinot, Robert Lecourt, et André Malraux (JORF du 9 janvier 1959).

³⁴³ Robert Lecourt fut ainsi nommé ministre d'Etat, chargé de l'aide et de la coopération lors du remaniement 27 mars 1959, puis ministre d'Etat chargé du Sahara et des départements d'Outre-Mer, lors du remaniement du 24 août 1961. André Malraux fut l'éternel ministre d'Etat chargé des affaires culturelles du Général de Gaulle depuis le remaniement du 22 juillet 1959.

³⁴⁴ Ce fut le cas d'Edmond Michelet et d'Henri Rey dans le Gouvernement Pompidou IV, et de Jean-Marcel Jeanneney

conseillers », mit un terme à la conception ancienne de la fonction.

Depuis lors, tous les Présidents de la République successifs attribuèrent systématiquement aux ministres d'Etat un département ministériel. Cette différence de pratique dans l'utilisation du titre illustre en réalité une divergence profonde de vision. Sous la Quatrième République, l'attribution du titre de ministre d'Etat répond d'abord à des nécessités propres aux dosages politiques et partisans inhérent au parlementarisme de cette période. Sous la Cinquième République, elle épouse les traits du présidentielisme majoritaire ambiant.

b. Développement et raison d'être de la fonction sous la Cinquième République

Sous la Cinquième République, l'institution apparaît donc comme une catégorie gouvernementale facultative qui apporte à son bénéficiaire un léger surcroît de prestige³⁴⁵, de nature à augmenter son poids politique, notamment vis-à-vis des autres membres du Gouvernement. Le choix d'y recourir est souvent révélateur de la personnalité du Président de la République en exercice. Pour appréhender pleinement la portée de cette catégorie gouvernementale exorbitante du droit commun, il convient de privilégier tour à tour, une approche quantitative (1), et une approche qualitative (2).

b.1. L'approche quantitative : une pratique institutionnelle erratique

Sous la Cinquième République, la pratique est d'une grande variabilité, à la fois quant au choix présidentiel de recourir au titre de ministre d'Etat, et quant à leur nombre au sein des Gouvernements. Il faut cependant observer un usage beaucoup plus pondéré de cette titulature depuis 1995.

Les mandats présidentiels de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing illustrent la diversité de la pratique institutionnelle du début de la Cinquième République. Le premier Gouvernement de l'ère Pompidou, dirigé par Jacques Chaban-Delmas jusqu'en 1972, comportait trois ministres d'Etat, parmi lesquels deux anciens chefs de Gouvernement³⁴⁶. Au fil du mandat présidentiel, on observe

dans le Gouvernement Couve de Murville.

³⁴⁵ Selon les termes de François Mitterrand, « il s'agit d'un ministre non seulement de plein exercice, mais avec quelque chose en plus », voir in *Le Monde* du 7 janvier 1989, cité in M.CARON, *op.cit.*, p 281.

³⁴⁶ Décret du 22 juin 1969, portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 23 juin 1969).

d'abord une diminution progressive du recours à la fonction, avant un accroissement en fin de mandat. Le Gouvernement Messmer I ne compte plus que deux ministres d'Etat³⁴⁷, et le Gouvernement Messmer II aucun³⁴⁸. Toutefois, le troisième Gouvernement du même nom en comportera de nouveau trois, sans doute en raison de la nécessité d'élargir le socle de la majorité présidentielle.

De la même manière, sous la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing, le Gouvernement Chirac ne comportait ainsi qu'un seul ministre d'Etat³⁴⁹. Son successeur rue de Varenne, s'en vit imposer trois, qui représentaient chacune des composantes essentielles de la majorité³⁵⁰. Raymond Barre n'était pas issu des rangs du RPR, et la crise institutionnelle provoquée par le départ de Jacques Chirac menaçait fermement l'unité majoritaire. Il fallut donc rassembler. Mais, dans l'équipe gouvernementale suivante, le deuxième Premier Ministre de Valéry Giscard d'Estaing obtint de haute lutte, le départ des trois intéressés pour manquement à l'obligation de solidarité gouvernementale. Du coup, les Gouvernements Barre II et III ne comportèrent aucuns ministres d'Etat.

« L'époque Mitterrand », est marquée par la même variabilité quantitative. Les deux premiers Gouvernements Mauroy comptèrent cinq ministres d'Etat, ce qui constitue un maximum³⁵¹. Mais le troisième du nom n'en comporta aucun. Puis l'équipe de Laurent Fabius, tout comme le premier Gouvernement de cohabitation dirigé par Jacques Chirac, un seul membre du gouvernement bénéficie de ce titre. Toutefois, au cours de son deuxième septennat, François Mitterrand en fit un usage plus abondant, puisque les deux Gouvernements Rocard comptèrent quatre ministres d'Etats³⁵² et celui d'Edith Cresson cinq. Seul le Gouvernement Bérégovoy échappa à cette tendance inflationniste à l'approche d'élections législatives jugées difficiles pour la majorité présidentielle.

C'est après l'élection de Jacques Chirac qu'une utilisation plus parcimonieuse du recours au ministre

³⁴⁷ Décret du 6 juillet 1972 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 7 juillet 1972).

³⁴⁸ Décret du 5 avril 1973 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 6 avril 1973).

³⁴⁹ Il s'agissait de Michel Poniatowski, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, et ami intime du Président Valéry Giscard d'Estaing. Cf Décret du 28 mai 1974 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 29 mai 1974).

³⁵⁰ Olivier Guichard détenait le portefeuille de la justice, Michel Poniatowski l'intérieur et Jean Lecanuet était chargé du plan et de l'aménagement du territoire.

³⁵¹ Il s'agissait de Gaston Deferre, Michel Jobert, Charles Fiterman, Michel Rocard et Jean-Pierre Chevènement, dans le Gouvernement Mauroy II. Cf décret du 23 juin 1981 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 24 juin 1981).

³⁵² Décret du 12 mai 1988 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 13 mai 1988) et décret du 28 juin 1988 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 29 juin 1988).

d'Etat va progressivement s'imposer. Lors de son premier septennat, aucun des deux Gouvernements Juppé n'en comportait, pas plus que le troisième Gouvernement de cohabitation dirigé par Lionel Jospin. Ce n'est qu'au cours de son deuxième mandat, que Jacques Chirac renoua avec cette institution. Il nomma ainsi Nicolas Sarkozy ministre d'Etat, ministre de l'économie et des finances dans le Gouvernement Raffarin III, puis ministre d'Etat, ministre de l'intérieur dans le Gouvernement Villepin³⁵³. On assiste donc à une raréfaction assez conséquente de l'utilisation de cette catégorie de membres du Gouvernement.

Après avoir lui-même accédé à la fonction présidentielle, Nicolas Sarkozy maintenu une utilisation modérée de l'institution. Ainsi les deux premiers Gouvernements ne comptèrent qu'un seul tenant du titre³⁵⁴, et le troisième deux. Sous la Présidence de François Hollande la fonction disparut de nouveau tout au long du quinquennat³⁵⁵. Mais le premier Gouvernement Philippe en comporte trois, et le deuxième deux.

Plusieurs éléments expliquent pour partie la déflation du recours à cette titulature. D'abord, cette fonction « hors norme » a souvent été perçue par une partie de la doctrine comme une possible source d'affaiblissement du pouvoir de direction du Gouvernement dévolu au Premier ministre. Fort d'une légitimité politique importante, parfois accrue par une proximité personnelle avec le Chef de l'Etat, les ministres d'Etat peuvent plus facilement s'opposer au Chef du Gouvernement. L'exemple le plus révélateur en la matière est sans doute celui des Gouvernements de Raymond Barre. Les trois ministres d'Etat qui furent nommés par Valéry Giscard d'Estaing sont très vite apparus comme une source de dilution de l'autorité du Premier ministre, ces derniers allant même jusqu'à constituer un véritable « groupe de mécontents »³⁵⁶.

A contrario, cette catégorie épouse au premier abord certains traits du présidentielisme majoritaire.

³⁵³ Une telle promotion répondait alors à des impondérables politiques et trouvait sa justification dans la très forte emprise de l'intéressé qui dirigeait le parti unique de la majorité présidentielle.

³⁵⁴ Il s'agira d'abord d'Alain Juppé puis de Jean-Louis Borloo qui occupèrent le portefeuille de l'écologie. Voir décret du 18 mai 2007, relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 19 mai 2007), et décret du 19 juin 2007 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 20 juin 2007).

³⁵⁵ François Hollande justifia notamment ce choix par des motivations salariales, le traitement d'un ministre d'Etat étant légèrement supérieur à celui des autres membres du Gouvernement.

³⁵⁶ Pour des développements plus précis voir notamment C'est du moins l'analyse soutenue in J-J CHEVALLIER, G.CARASSONNE, O.DUHAMEL et J.BENETTI, *Histoire de la Ve République*, op.cit., pp 128-129.

En conférant à certains poids lourds, ou aux ministres qui lui sont le plus proche le titre de ministre d'Etat, le Président de la République se pose plus clairement comme chef d'une majorité, au détriment de son Premier ministre. Une telle perception n'est pas infondée, mais présente son revers. Ainsi, dans le cas des ministres d'Etat du Gouvernement Barre I, l'objectif du Président de la République était bien de réaffirmer son rôle de chef d'une majorité politique éclatée³⁵⁷. Sans atteindre l'objectif escompté, cette organisation gouvernementale se révélera désastreuse pour l'autorité du Premier ministre.

En tout cas, il faut noter un paradoxe. Bien que le quinquennat soit souvent perçu comme la quintessence du présidentielisme majoritaire, il apparaît clairement que le recours à cette catégorie gouvernementale durant cette période n'a pas constitué par elle-même une source de renforcement de l'autorité présidentielle. Ainsi, la nomination de Nicolas Sarkozy comme ministre d'Etat en 2004, puis son retour au Gouvernement avec ce titre prestigieux un an plus tard, ont non seulement affaibli l'autorité des Premiers ministres Jean-Pierre Raffarin et Dominique de Villepin, mais aussi par ricochet celle de Jacques Chirac.

Le choix de ne pas avoir recours aux ministres d'Etat peut également répondre à des considérations d'ordre idéologique. Cet échelon facultatif de la hiérarchie gouvernementale peut parfois être perçu comme une survivance de l'Ancien Régime peu compatible avec les évolutions de notre siècle. Ce sont de telles considérations qui expliquent le choix de Lionel Jospin lorsqu'il dirigeait le troisième Gouvernement de cohabitation entre 1997 et 2002, et de François Hollande après son accession à la Présidence de la République en 2012, de ne pas y avoir recours³⁵⁸.

Dans la logique de la Cinquième République, l'utilisation du titre de ministre d'Etat relève donc de la discrétion du Président de la République, et dans une moindre mesure du Premier ministre. En cela les critères qui justifient la nomination de ministres d'Etat sont beaucoup plus variées que dans les régimes antérieurs.

³⁵⁷ C.RIMBAUD « La guerre des deux droites », in C. RIMBAUD et autres *Raymond Barre*, pp 232-253, Ed Perrin 2015.

³⁵⁸ I.FICEK, « Remaniement le retour inattendu de Jean-Marc Ayrault », in *Les Echos* du 11 juin 2012, pages politiques.

b.2. L'approche qualitative : une combinaison de critères expliquant la nomination de ministres d'Etat

Souvent, il apparaît que le choix des titulaires de l'exécutif n'est pas le fruit d'un seul critère, mais repose sur l'accumulation d'une pluralité de facteurs³⁵⁹. Celui-ci peut reposer d'abord sur des considérations d'ordre fonctionnel, et répondre à une volonté de valoriser un domaine de compétence précis (i), ou répondre à des considérations d'ordre partisan, en raison notamment à la coloration de la majorité ou des principales formations politiques (ii). Ces critères ont une influence bien réelle, mais souvent seconde à côté du facteur personnel prépondérant (iii).

(i)- Le critère fonctionnel

Le critère fonctionnel sera favorisé lorsque les titulaires du pouvoir exécutif souhaitent conférer à un domaine de compétence une importance particulière, et qu'ils honorent le portefeuille concerné par la nomination d'un ministre d'Etat. Une étude attentive de la pratique constitutionnelle de la Cinquième République montre que, sans être nécessairement indifférent, ce critère n'est pas ordinairement prépondérant.

Dans les Gouvernements formés sous la Présidence du Général de Gaulle, les ministres d'Etat occupèrent généralement des portefeuilles qui n'appartiennent pas au domaine régalien *stricto sensu*, et ne font pas partis des ministères les plus traditionnels. Ainsi, André Malraux occupera tout au long de cette mandature la deuxième place dans l'ordre protocolaire, en tant que ministre d'Etat chargé des affaires culturelles³⁶⁰. Sans être secondaire, ce portefeuille sera ensuite largement relégué dans l'ordre protocolaire, let fut même occasionnellement confondu avec le ministère de l'éducation nationale.

De même, les autres départements ministériels qui furent confiés, durant cette période, à des ministres

³⁵⁹ Cette typologie est notamment celle qui est proposée par Jean Cabannes, et Bertrand Fessart de Foucault. Si elle ne saurait résumer à elle seule tous les tenants et aboutissants de telles nominations, elle permet cependant d'en mettre en exergue les principaux mécanismes. Voir notamment J.CABANNES, *op.cit.*, pp 55-56 et B.FESSART DE FOUCAULT, *op.cit.*, pp 5 et s.

³⁶⁰ André Malraux fut nommé à la tête de ce portefeuille lors du remaniement du 22 juillet 1959. Il occupa ensuite ce domaine de compétence ministériel dans les quatre équipes Pompidou et dans les équipes Couve de Murville, battant ainsi tous les records de longévité gouvernementale.

d'Etat semblent davantage se rattacher à des enjeux d'importance réelle mais momentanée, et ont pu ensuite être confiés à des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat³⁶¹. En tout Etat de cause, il importe de relever que sous la Présidence du général de Gaulle, aucun ministre d'Etat ne fut placé à la tête de ministère régalien. Dans l'esprit du Général, le recours à cette titulature revêt donc un sens bien spécifique. Lorsqu'il ne s'agit pas de révéler publiquement la confiance présidentielle à l'égard d'une personnalité (critère personnel), l'objectif est de consacrer un domaine de compétence placé subitement au cœur de l'actualité.

Postérieurement à cette période, les ministres d'Etat occuperont fréquemment, mais non systématiquement des ministères de première importance. Sous la mandature de Georges Pompidou, Michel Debré resta ainsi dans le Gouvernement Chaban-Delmas, avec le titre de ministre d'Etat, chargé de la défense nationale³⁶². Par la suite, dans les Gouvernements Messmer, comme dans les équipes Chirac et Barre sous la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing, les portefeuilles confiés à des ministres d'Etat furent presque toujours les ministères les plus importants. La défense d'abord³⁶³ ; puis la justice, l'économie et l'équipement durant la fin de l'ère pompidolienne³⁶⁴, puis l'intérieur³⁶⁵, de nouveau la justice, et de manière plus inédite le plan et l'aménagement du territoire durant la période giscardienne³⁶⁶.

Pour autant, plus que le domaine de compétence lui-même, il semble que ce soit la nécessité d'honorer plus spécifiquement les personnalités concernées qui ait justifié l'attribution de cette titulature. Par tradition, des hommes politiques disposant déjà d'un parcours gouvernemental important, ou ayant une emprise politique forte au sein de la majorité, sont nommés à la tête des ministères les plus

³⁶¹ Dans le premier Gouvernement Pompidou, les cinq ministres d'Etat nommés occupèrent respectivement les portefeuilles des Affaires Culturelles, de la coopération, des départements et territoires d'Outre-Mer, des affaires algériennes et de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales. (JORF du 16 avril 1962). Puis, le titre de Ministre d'Etat fut ensuite accordé au titulaire de la réforme administrative (JORF du 7 décembre 1962), ou des relations avec le Parlement (JO du 8 avril 1967).

³⁶² Décret du 22 juin 1969 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 23 juin 1969).

³⁶³ Michel Debré conserva son poste dans le Gouvernement Messmer I, voir décret du 6 juillet 1972, portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 7 juillet 1972).

³⁶⁴ Ces portefeuilles respectifs furent occupés par Jean Taittinger, Valéry Giscard d'Estaing et Olivier Guichard, voir décret du 1^{er} mars 1972, portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 2 mars 1972).

³⁶⁵ Ce ministère fut occupé par un très proche du Président de la République, Michel Poniatowski, avec le titre de ministre d'Etat dans les Gouvernements Chirac et Barre I. Numéro deux du Gouvernement Chirac, il recula néanmoins d'une place dans l'ordre protocolaire dans le premier Gouvernement Barre.

³⁶⁶ Ces portefeuilles furent confiés respectivement à Olivier Guichard et Jean Lecanuet (JORF du 29 août 1976).

stratégiques. En l'absence d'éléments de contexte particulier, rien ne permet de penser que la catégorie gouvernementale ait été utilisée durant cette période pour valoriser un département ministériel précis.

Sous les deux mandatures de François Mitterrand, la pratique s'avère plus incertaine. Certains portefeuilles parmi les plus traditionnels furent octroyés à des ministres d'Etat. Lors du premier septennat, Gaston Deferre fut ainsi d'emblée nommé à l'intérieur, orné de ce titre prestigieux, avec notamment la charge de mener à bien la réforme des collectivités locales. Durant la deuxième mandature, Lionel Jospin, fut invariablement ministre d'Etat, ministre de l'Éducation nationale, occupant la deuxième place dans l'ordre protocolaire³⁶⁷, avant de laisser dans le Gouvernement Bérégoovoy son portefeuille à Jack Lang³⁶⁸.

Dans ces deux hypothèses, le critère fonctionnel va jouer un rôle déterminant. En 1981, c'est bien l'importance stratégique du ministère de l'intérieur, notamment dans le contexte de la décentralisation qui justifie que celui-ci confié à une personnalité de premier plan, et qu'on lui accorde le titre de ministre d'Etat. De même, en 1988, l'ensemble des observateurs politiques s'accordent sur la volonté présidentielle de placer l'éducation-nationale à la première place de la hiérarchie gouvernementale, et de placer à sa tête un ministre d'Etat.

De manière ponctuelle, François Mitterrand accorda aussi ce titre envié à des domaines de compétences moins en vue, comme pour mieux mettre en exergue un besoin de réforme momentané. On relèvera ainsi dans le premier Gouvernement la présence de Michel Jobert ministre d'Etat, ministre du commerce extérieur, ou encore celle de Jean-Pierre Chevènement, ministre d'Etat, ministre de la Recherche et de la technologie³⁶⁹. Répondent aussi à cette logique sous la deuxième mandature, les exemples de Jean-Pierre Soisson à la tête d'un ministère hybride « de la fonction publique, de l'administration et de la modernisation », ou Michel Delebarre, qui occupa le portefeuille de la ville et de l'aménagement du territoire³⁷⁰.

³⁶⁷ Ce fut le cas dans les deux Gouvernements Rocard et le Gouvernement Cresson.

³⁶⁸ Jack Lang cumula, avec le titre de ministre d'Etat, l'éducation nationale et la culture dans la dernière équipe socialiste de la mandature dirigée par Pierre Bérégoovoy, voir décret du 2 avril 1992 relatif à la composition du Gouvernement in JORF du 3 avril 1992.

³⁶⁹ Jean-Pierre Chevènement occupa ce domaine de compétence dans le premier Gouvernement Mauroy, Michel Jobert, dans les Gouvernements Mauroy I et II (JORF des 23 mai 1981, et 24 juin 1981).

³⁷⁰ Voir décret du 16 mai 1991, relatif à la composition du Gouvernement (JORF des 17 et 18 mai 1991).

François Mitterrand renoue ici avec la pratique gaullienne du début de la Cinquième République, consistant à confier à des personnalités de premier plan, des portefeuilles gouvernementaux qui ne sont pas parmi les plus en vues, et à leur octroyer le rang de ministre d'Etat, pour mieux valoriser le domaine de compétence concerné. Il y a donc une prise en compte importante du vecteur fonctionnel dans l'utilisation mitterrandienne de la catégorie. Bien sûr ce critère ne fut jamais exclusif, et il arriva que des personnalités de premier plan occupent avec le titre de ministre d'Etat des ministères de première importance, sans que le domaine de compétence n'ait été, à proprement parler déterminant dans l'octroi du titre³⁷¹.

La pratique développée lors des mandats présidentiels de Nicolas Sarkozy révèle les mêmes ambiguïtés. Le critère fonctionnel a eu son importance sans que celle-ci ne soit exclusive. L'exemple d'Alain Juppé, nommé ministre d'Etat, ministre de l'Écologie à la formation du premier Gouvernement Fillon³⁷² est éloquent. Durant la campagne présidentielle, Nicolas Sarkozy avait annoncé à plusieurs reprises son intention de créer un grand ministère de l'écologie, et de le placer au sommet de la hiérarchie gouvernementale. Le choix de le confier à un ancien Premier ministre, et de lui conférer le titre de ministre d'Etat, était donc en parfaite cohérence avec ses engagements de campagne. Mais on imagine mal Alain Juppé accepter d'entrée au Gouvernement sans une telle marque de considération protocolaire³⁷³.

Le critère fonctionnel prend donc largement sa part dans la décision présidentielle de nommer un ministre d'Etat, mais il est rarement exclusif.

(ii)- Le critère partisan

Sous la Quatrième République, l'attribution du titre de ministre d'Etat repose exclusivement sur des considérations partisanses. Il s'agissait d'honorer les principaux responsables des partis politiques

³⁷¹ On peut ainsi relever les exemples de Pierre Bérégovoy qui occupa longtemps l'économie et les finances avant de faire son entrée à Matignon, ou celui de Roland Dumas au Quai d'Orsay.

³⁷² Décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 19 mai 2007).

³⁷³ Contraint de démissionner en raison de son échec aux élections législatives, le Maire de Bordeaux, fut nommé le 14 novembre 2010, ministre d'Etat, ministre de la défense nationale, ce qui tend à montrer que l'attribution du titre en 2007 repose autant sur le parcours de l'intéressé que sur une volonté d'honorer le domaine de compétence.

formant la nouvelle coalition gouvernementale. Une partie importante de la doctrine considère que ce critère a été totalement relégué dans la pratique constitutionnelle de la Cinquième République³⁷⁴. Ce constat mérite d'être nuancé. Certes, la pratique quant à la désignation des ministres d'Etat rejoint celle qui prévaut plus largement quant à la composition du gouvernement. Conformément à la doctrine gaullienne, l'exécutif doit désormais disposer d'une autonomie accrue vis-à-vis du Parlement, notamment quant au choix des hommes. Mais, le critère partisan constitue un facteur décisif du choix présidentiel.

Il faut constater qu'en dépit de son souci affiché de prise de distance avec le régime des partis, le Général de Gaulle lui-même a pris en considération ce facteur. La nomination dans le premier Gouvernement Debré de Félix Houphouët-Boigny³⁷⁵ et de Robert Lecourt³⁷⁶, relève de considérations partisans. Ici, il s'agissait bien pour le Général de mettre en avant des personnalités politiques de premier plan du régime précédent, et d'élargir son socle majoritaire. De même, le retour de Pierre Pflimlin comme ministre d'Etat chargé de la coopération dans le deuxième Gouvernement Pompidou répondait à des considérations d'ordre politique.

L'avènement du présidentialisme majoritaire vient conforter cette pratique initiale. L'attribution du titre de ministre d'Etat va devenir un moyen pour le Président de la République de s'imposer comme le chef d'une majorité politique élargie. Le cas du premier Gouvernement Barre, formé au lendemain de la démission de Jacques Chirac, en apporte une illustration probante. En y nommant trois ministres d'Etat représentant chacun l'un des trois composantes de la majorité parlementaire, le Président de la République a bien eu à cœur de tenter d'unifier les droites³⁷⁷. Ici, c'est bien le risque d'explosion de la majorité provoqué par le départ de Jacques Chirac, et la coloration complexe de la majorité parlementaire qui constituent les facteurs explicatifs du choix présidentiel.

La même logique animera Edouard Balladur au moment de la composition de son gouvernement de

³⁷⁴Voir notamment B. FESSART DE FOUCAULT, *op.cit.*, p 24 et J. CABANNES, *op.cit.*, pp 54-55

³⁷⁵Le cas de Félix Houphouët-Boigny est un peu particulier en raison de son origine ivoirienne. Plus encore que l'édile politique de la Quatrième République, il semble que ce soit le leader de l'indépendance de ce territoire colonial, et l'Homme de la « francafrique » que le Général de Gaulle est voulu honorer.

³⁷⁶Décret du 8 janvier 1959 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 9 janvier 1959).

³⁷⁷Décret du 15 avril 1962 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 16 avril 1962 Pour rappel, il s'agissait d'Olivier Guichard (RPR) à la justice, de Michel Poniatowski (RI) à l'intérieur et de Jean Lecanuet (CDS) au plan et à l'aménagement du territoire, les trois intéressés représentant chacune des branches principales de la majorité.

cohabitation, puisque les quatre ministres d'Etat nommés par François Mitterrand apparaissaient comme les leaders principaux de leurs formations respectives. Certains observateurs ont d'ailleurs vu dans cette composition d'un équilibre sourcilieux, le signe que celui que François Mitterrand prénommait « l'étrangleur ottoman » se préparait, dès l'instant même de la formation de ce nouveau Gouvernement, à la perspective d'une candidature à l'élection présidentielle de 1995³⁷⁸. En tout Etat de cause, il est certain que le choix des quatre ministres d'Etat du gouvernement Balladur répond à des considérations hautement partisans et manifeste la volonté du principal intéressé d'élargir autant que faire se peut son emprise politique.

Dans ces deux hypothèses, la coloration de la majorité peut apparaître comme le critère exclusif de l'attribution du titre de ministre d'Etat. Plus fréquemment, le critère partisan joue un rôle important, mais non exclusif. Durant les mandats de François Mitterrand, la nomination de Charles Fiterman comme ministre d'Etat au portefeuille stratégique des transports, trouve en partie sa justification dans la volonté présidentielle affichée de réconciliation avec les communistes. Celle de Michel Jobert s'explique par son appartenance au mouvement des démocrates³⁷⁹. De manière moins perceptible, le titre de ministre d'Etat a aussi permis de conforter certains courants ou certaines fédérations du parti socialiste. Les nominations de Gaston Defferre ou de Pierre Bérégovoy ont répondu à cette logique.

L'importance du critère partisan prévaut encore plus lorsque le candidat à l'élection présidentielle ne dispose d'une assise partisane solide. La personnalité des trois ministres d'Etat du Gouvernement formé par Edouard Philippe au lendemain de l'élection d'Emmanuel Macron à la Présidence de la République atteste de cette difficulté. La prévalence de considérations d'ordre partisans pour expliquer la nomination de François Bayrou paraît évidente. Le Président du MODEM avait choisi de renoncer à sa candidature pour soutenir celle d'Emmanuel Macron. Il s'agissait donc pour le nouveau Président de rétribuer ses alliés. Le cas de Nicolas Hulot apparaît un peu plus complexe, dans le sens où ce dernier n'était pas à proprement parler membre d'une formation politique. Mais le choix de cette personnalité témoignait bien d'une volonté présidentielle de rallier à lui une partie des forces écologiques. Le choix de Gérard Collomb relève principalement de considérations d'ordre personnel.

³⁷⁸ C'est du moins l'analyse qui semble avoir prévalu dans la presse politique de l'époque.

³⁷⁹ Décret du 23 juin 1981 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 24 juin 1981)

Il faut enfin relever que le critère partisan s'impose parfois au Président de la République sans qu'il ne l'ait réellement choisi. François Mitterrand a bien été contraint d'accorder à Michel Rocard le titre de ministre d'Etat en 1981 en raison de son poids politique au sein du parti. De même, le retour de Nicolas Sarkozy comme ministre d'Etat à l'intérieur dans le Gouvernement Villepin, relevait pour Jacques Chirac d'un impondérable, à la fois en raison de la popularité du principal intéressé, de son statut de président de l'unique formation de la majorité présidentielle, et de l'affaiblissement considérable de cette dernière.

Le critère partisan n'occupe donc pas sous la Cinquième République la place prépondérante qu'il a pu jouer par le passé, mais il continue à être un facteur important de l'attribution du titre de ministre d'Etat. Le critère personnel reste cependant prépondérant.

(iii)- La prédominance de considérations d'ordre personnelles

Dès le début de la Cinquième République, la composition du Gouvernement est apparue comme l'apanage des responsables de l'exécutif, et plus spécifiquement du Président de la République, et l'attribution du titre de Ministre d'Etat n'échappe pas à la règle. Depuis 1958, celle-ci répond donc largement à des considérations d'ordre personnel, qu'il s'agisse d'honorer le parcours d'une personnalité, ou de mettre en avant l'étroitesse de la confiance présidentielle à son égard.

L'attribution du titre de ministre d'Etat peut d'abord constituer de traduire dans la hiérarchie gouvernementale, la préséance naturelle dont disposerait une personnalité politique, en raison d'une carrière gouvernementale déjà remarquable. A cet égard, le retour à la tête d'un portefeuille gouvernemental d'un ancien Premier ministre ou d'un ancien Président du Conseil suppose généralement l'octroi de ce titre prestigieux.

Pour autant, cet usage n'est pas une règle absolue et semble s'être développé postérieurement à la Présidence du Général de Gaulle. De manière inédite on peut ainsi relever le contre-exemple flagrant de Michel Debré. Après la démission de son Gouvernement en 1962, le premier titulaire de cette fonction prestigieuse a ensuite accompli son retour dans la troisième et quatrième équipe de son successeur à la tête de Matignon. Mais bien que titulaire du portefeuille envié de l'économie et des

finances, il n'obtint pas le sésame envié de ministre d'Etat, et fut même nettement relégué dans l'ordre de préséance gouvernemental³⁸⁰.

Depuis lors, les chefs de Gouvernement qui ont accompli un retour au Gouvernement ont systématiquement été placés au sommet de l'ordre protocolaire. Le plus souvent, ils furent porteur du titre de ministre d'Etat. Ce fut ainsi le cas du même Michel Debré et de l'ancien Président du Conseil Edgar Faure, au cours de la Présidence Pompidou. Le même usage a prévalu pour Alain Juppé, lors de son passage éphémère à la tête du ministère de l'écologie en 2007³⁸¹, puis lors de son retour gouvernemental à l'Hôtel de Brienne³⁸² puis au Quai d'Orsay entre 2010 et 2012³⁸³.

En revanche, lors du troisième Gouvernement de cohabitation dirigé par Lionel Jospin, et bien qu'arrivant de la Présidence de l'Assemblée Nationale, Laurent Fabius ne put bénéficier de cette jurisprudence lorsqu'il remplaça Christian Sautter au ministère de l'économie et des finances. L'histoire se répéta sous la mandature de François Hollande, et ni le même Laurent Fabius succédant à Alain Juppé aux affaires étrangères, ni Jean-Marc Ayrault qui le remplaça après sa nomination à la tête du Conseil Constitutionnel ne furent ministres d'Etat³⁸⁴. Mais, si les intéressés n'obtinrent pas cette distinction, cela s'explique d'abord par une position de principe de Lionel Jospin et de François Hollande, qui n'étaient pas favorables à l'existence même de cette catégorie exorbitante de membre du Gouvernement³⁸⁵.

Sous la Cinquième République, l'octroi du titre constitue aussi un moyen de placer au premier plan des personnalités de l'entourage le plus proche du Président de la République. Le cas d'André Malraux, qui fut nommé ministre d'Etat dès 1959, et se vit en sus accorder le portefeuille des affaires culturelles

³⁸⁰ Michel Debré fut successivement relégué à la huitième place dans le Gouvernement Pompidou juste derrière Pierre Messmer, ministre des armées, et devant Christian Fouchet ministre de l'éducation (JORF du 9 janvier 1966), puis à la dixième entre le même Pierre Messmer, et Alain Peyrefitte qui avait remplacé Christian Fouchet (JORF du 8 avril 1967). Ce déclassement semble davantage à mettre sur le compte de considérations pratiques et notamment d'une volonté d'éviter que la prééminence naturelle de Bercy, ne soit renforcée par une place trop élevée dans l'ordre protocolaire.

³⁸¹ Décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 19 mai 2007).

³⁸² Décret du 15 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 16 novembre 2010).

³⁸³ Il y remplaça Michèle Alliot-Marie lors du remaniement du 27 février 2011 (JORF du 28 février 2011).

³⁸⁴ Ici, il semble que ce soit la volonté de François Hollande de ne pas avoir de ministres d'Etat, plus que des considérations d'ordre personnel qui ait justifiée ce choix, notamment pour éviter une disparité entre les gratifications salariales des ministres, et par « souci de transparence ».

³⁸⁵ Il faut cependant relever que Lionel Jospin lui-même avait été porteur du titre de ministre d'Etat lorsqu'il occupait le portefeuille de l'éducation nationale.

tout au long du mandat présidentiel du Général de Gaulle³⁸⁶ en apporte une illustration flagrante. Il s'agissait bien ici pour le Général d'honorer l'un de ses plus proches fidèles, dont il disait : « A ma droite j'ai toujours André Malraux. La présence de cet ami génial, fervent des hautes destinées, me donne l'impression que par là je suis couvert du terre-à-terre »³⁸⁷.

A travers la nomination d'André Malraux comme ministre d'Etat, la rupture avec les usages qui prévalaient sous la Quatrième République en la matière parut consommée d'emblée. Personnalité intellectuelle reconnue, l'intéressé n'était nullement un homme d'appareil et il ne détenait aucun mandat parlementaire. C'est bien la fidélité de celui qui ne lui avait jamais fait défaut durant sa traversée du désert que le Général de Gaulle a ainsi voulu récompenser.

Par la suite, nombre de personnalités durent leur titre de ministre d'Etat à l'étroitesse de la relation de confiance qui les unissait avec le Président de la République. Ce fut d'évidence le cas de Michel Ponitowski dont les liens d'amitié avec Valéry Giscard d'Estaing sont de notoriété publique³⁸⁸. De telles considérations peuvent aussi prévaloir en période de cohabitation, comme le montre la nomination d'Edouard Balladur comme ministre d'Etat, ministre de l'Économie, des finances et des privatisations, dans le deuxième Gouvernement Chirac³⁸⁹. A l'époque, ces deux proches de Georges Pompidou, semblaient vouloir lier étroitement leur destinée politique.

Le titre peut également être attribué dans le but de mettre en exergue certaines personnalités parce qu'elles sont susceptibles de revêtir aux yeux de l'opinion une forme de caution morale utile au Gouvernement. Le cas de Simone Veil répond à cette logique. Celle-ci fut nommée ministre d'Etat dans le Gouvernement de cohabitation dirigé par Edouard Balladur, et placée à la tête d'un grand ministère regroupant la ville et la santé, qui semble avoir été taillé sur mesure pour elle. Certes, dans l'esprit du Premier ministre d'alors, il s'agissait d'abord de désigner quatre ministres d'Etats représentant chacun l'une des composantes majoritaires, mais le choix de faire de Simone Veil la numéro deux du Gouvernement ne doit rien au hasard.

³⁸⁶ Voir décret du 8 janvier 1959 précité.

³⁸⁷ C. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir, Le Renouveau*, Plon, 1970, p 291

³⁸⁸ Michel Poniatowski avait été le directeur de Cabinet de Valéry Giscard d'Estaing lorsque celui-ci était secrétaire d'Etat aux finances, avant d'être nommé sur la proposition de ce dernier directeur des assurances au ministère des finances sous la houlette de son ministre. Il a ensuite été la cheville ouvrière de sa campagne.

³⁸⁹ Décret du 20 mars 1986 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 21 mars 1986).

Toute proportion gardée, l'octroi de cette dignité à Nicolas Hulot dans le premier Gouvernement Philippe, répond un peu à cette logique. Ici, le choix de nommer cette personnalité hautement médiatisée à la tête d'un ministère d'Etat de la « transition écologique et solidaire » reflétant pleinement les causes défendues par ce dernier, et visait à apporter une forme de caution environnementale au Gouvernement.

Enfin, l'obtention du titre de ministre d'Etat apparaît parfois comme un bâton de maréchal au terme d'une carrière prestigieuse. Michèle Alliot-Marie occupa ainsi les trois autres portefeuilles régaliens : la défense, l'intérieur, et la justice avant d'être nommée ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères.

2. *Le ministre délégué*

Dans la pratique constitutionnelle française, cette catégorie gouvernementale, située entre les ministres et les secrétaires d'Etat, revêt un positionnement ambigu. L'ancien garde des sceaux, Jean Foyer les qualifie ainsi de « sous ministres ornés d'un titre plus agréable à porter »³⁹⁰, là où Jean Gicquel estime au contraire que les « secrétaires d'Etat sont des ministres délégués aux petits pieds »³⁹¹.

En tout Etat de cause, il faut bien reconnaître que le recours à cette institution sous la Cinquième République a été d'une « extrême variabilité ». D'abord doté d'un statut prestigieux au début de la période gaullienne, le ministre délégué va progressivement devenir plus commun au fil de l'Histoire de la Cinquième République, avant d'être systématiquement reléguée dans la hiérarchie gouvernementale.

Pour mieux appréhender les contours de cette catégorie gouvernementale hybride, il convient d'abord d'en mieux comprendre la genèse (a), avant de s'intéresser à son développement sous la Cinquième République (b), et de tenter ensuite d'appréhender sa raison d'être, et de questionner sa pertinence dans l'architecture actuelle des Gouvernements de la Cinquième République (c).

³⁹⁰J.FOYER, *op.cit.*, p 106.

³⁹¹J.GICQUEL, « Essai sur la pratique de ma Ve République », LGDJ, 1968, p 189.

a. La genèse de l'institution

L'apparition du ministre délégué est indissociable de celle du ministre d'Etat. Cette catégorie gouvernementale trouve ses premiers développements dans les cabinets de la Troisième République, avec l'émergence d'une fonction gouvernementale de coordination des services de la Présidence du Conseil confié à un membre du Gouvernement. L'existence d'un personnage clé, directement placé auprès du Président du conseil est en réalité à replacer dans son contexte.

Au début de la pratique constitutionnelle de la Troisième République, cette fonction de direction du Gouvernement est cumulée avec la gestion d'un portefeuille gouvernemental prestigieux. Cela nécessitera le placement d'un autre membre du Gouvernement qui aura pour rôle principal d'assister le Président du Conseil notamment de ses fonctions administratives³⁹². Aussi y eût-il de manière systématique, dans la totalité des équipes gouvernementales de la Troisième République, un sous-secrétaire d'Etat auprès du Président du Conseil³⁹³.

Progressivement, cette fonction va connaître un essor au point de devenir d'abord un portefeuille gouvernemental à part entière, et de s'imposer ensuite comme l'un des plus importants. Celui-ci fut ainsi confié en 1938, à un ministre d'Etat chargé des services de la Présidence du Conseil dans le *cabinet* Chautemps IV³⁹⁴.

Pourtant, cette fonction totalement hors-norme ne correspondait pas véritablement à la conception classique de la dignité de ministre d'Etat, celle-ci ne supposant traditionnellement l'octroi d'un département ministériel. C'est cette différence d'appréhension qui entraîna une forme de dissociation entre les deux institutions, celle de ministre d'Etat visant alors à honorer les principaux responsables

³⁹²Cette organisation constitue les prémisses de l'idée de membre du Gouvernement agissant par délégation d'un autre, qui fonde aujourd'hui l'existence des ministres délégués et des secrétaires d'Etats.

³⁹³Traditionnellement, ce dernier détenait le titre de sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil auquel était adjoint le portefeuille occupé par ce dernier. Ainsi, et à titre d'exemple, Emile de Marcère fut il secrétaire d'Etat à la Présidence du conseil et à l'intérieur, dans le *Cabinet* Simon entre le 21 décembre 1876 et le 17 mai 1877 dans la mesure où ce dernier cumulait ces deux fonctions.

³⁹⁴Ce portefeuille fut confié à Ludovic Oscar-Frossard qui occupa ces fonctions jusqu'au remplacement du *cabinet* Chautemps par le cabinet Blum. On relèvera également l'existence à ses côtés d'un sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil. Cette organisation gouvernementale témoigne aussi de la montée en puissance de l'institution de la Présidence du Conseil, liée notamment à sa reconnaissance comme institution autonome et comme portefeuille gouvernemental unique.

politiques de la coalition gouvernementale, tandis que celle de ministre chargé de la coordination de la présidence du conseil désignait le membre de l'équipe placé sous sa direction et chargé de l'assister. Ainsi, ce portefeuille perdit très rapidement son statut de ministère d'Etat. Il resta cependant d'un grand prestige, et fut placé immédiatement après dans l'ordre protocolaire³⁹⁵.

Une deuxième étape fut franchie avec la reconnaissance d'une fonction de « vice-président du conseil chargé de la coordination des services de la Présidence du Conseil », dans l'équipe Daladier, car ce dernier supplantera alors dans la hiérarchie gouvernementale l'ensemble des autres membres et deviendra le véritable numéro deux du Gouvernement, tout en restant sous la tutelle immédiate du Président de Conseil³⁹⁶.

Pour autant, l'appellation de « ministre délégué » n'avait jusqu'alors jamais été utilisée. C'est la Constitution du 19 octobre 1946 qui va cristalliser cette institution puisque son article 54 prévoit explicitement que « le Président du Conseil peut déléguer ses pouvoirs à un ministre »³⁹⁷. Le texte fondateur de la Quatrième République institutionnalise donc la pratique devenue courante sous sa devancière, et elle consacre du même coup implicitement l'appellation de « ministre délégué », qui n'avait été jusqu'alors jamais été utilisée. Cela va entraîner une conception très valorisante de l'appellation, qui se substituera à celle de « Vice-président du Conseil ».

Sous la Quatrième République, le titre de ministre délégué remplacera celui de ministre d'Etat pour les membres du Gouvernement bénéficiant d'une délégation de pouvoir émanant directement du Président du Conseil, les premiers supplantant généralement les deuxièmes dans la hiérarchie gouvernementale³⁹⁸. Ce fut par exemple le cas de Gaston Palewski et de Pierre July dans le deuxième gouvernement Faure.

Les premiers développements de l'institution font donc du ministre délégué l'un des membres les plus éminents du Gouvernement, souvent perçu comme un véritable vice-Président du Conseil. Si la

³⁹⁵ Immédiatement après le départ de Ludovic Oscar-Frossard, ce portefeuille fut confié à Vincent Auriol, le renom personnel de l'intéressé contribua à enrichir fortement l'institution.

³⁹⁶ Ce portefeuille fut occupé par Camille Chautemps qui le conserva dans les quatre équipes Daladier, puis au sein du Cabinet Reynaud.

³⁹⁷ Article 54 de la Constitution du 19 octobre 1946.

³⁹⁸ Pour des développements plus complet, voir J.CABANNES, *op.cit.*, p 56.

Cinquième République perpétuera l'institution, elle va progressivement la vulgariser.

b. Développement de l'institution sous la Cinquième République

Le début de la Cinquième République ne présente pas de différence majeure avec la pratique constitutionnelle de la Quatrième. Ainsi, le premier Gouvernement de Michel Debré ne comporte qu'un seul ministre délégué, Jacques Soustelle³⁹⁹, qui supplante dans l'ordre protocolaire, les quatre ministres d'Etat sans portefeuille⁴⁰⁰. Cette place, extrêmement avantageuse⁴⁰¹ en fait le numéro deux du Gouvernement. C'est ainsi à lui qu'a échu la prérogative de lire devant le Sénat le discours de politique générale du premier Chef de Gouvernement de la Cinquième République⁴⁰², et c'est également lui qui siègera immédiatement à la droite du Général de Gaulle, à la table du Conseil des ministres.

L'étude des attributions dévolues à ce dernier est également révélatrice de la conception de l'institution qui semble alors s'imposer puisque l'intéressé lui-même les qualifie ainsi : « ce bric à brac d'attributions disparates était coiffé par le titre de 'ministre délégué auprès du premier ministre' qui faisait de moi m'assurait-on une sorte de vice Premier ministre étroitement associé à la marche du Gouvernement »⁴⁰³. En réalité, Jacques Soustelle s'était vu confier la gestion alors cruciale du Sahara, et des DOMTOM, mais aussi des domaines en plein essor, comme celui de l'énergie atomique et de la recherche spatiale⁴⁰⁴.

Il est intéressant de constater qu'au sein de ce conglomérat épars, certains domaines seront par la suite attribués à des ministres d'Etat. Le premier ministre délégué de la période gaullienne apparaît donc comme une personnalité phare de l'équipe, et exerce sur délégation immédiate du Premier ministre, des prérogatives jugées cruciales. Le parcours même de l'intéressé, déjà ministre des Colonies sous

³⁹⁹ Il est d'ailleurs notoire que ce dernier avait été effectivement conçu comme l'un des possibles chefs de Gouvernement du Général de Gaulle. L'importance politique de Jacques Soustelle contribua donc au prestige de l'institution

⁴⁰⁰ Décret du 8 janvier 1959 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 9 janvier 1959).

⁴⁰¹ Du moins est-ce l'interprétation qu'en a donnée à l'époque la presse. Voir notamment L.GABRIEL-ROBINET, « La nouvelle équipe : la composition du ministère », *Le Figaro*, 9 janvier 1959.

⁴⁰² S.NAK-IN, *op.cit.*, p 80 et s.

⁴⁰³ J.SOUSTELLE, *Vingt-huit ans de gaullisme*, Ed.de la Table ronde, 1968.

⁴⁰⁴ Voir les trois décrets du 13 février 1959 au JORF du 17 février 1959, relatifs aux attributions de Jacques Soustelle (sic).

la Quatrième République a pu contribuer à favoriser une interprétation avantageuse de la fonction.

La vision du ministre délégué qui prédomine au début du premier mandat du Général de Gaulle se rapproche nettement de celle qui prévalait sous la Quatrième République. Malgré cela, et un peu à rebours de la présentation qu'en fait le principal intéressé, il paraît excessif de le comparer aux vice-présidents du conseil que l'on a pu connaître à cette période. Sung Nak-In relève ainsi que ce n'est pas à l'unique ministre délégué, mais au premier des ministres d'Etat détenant la deuxième place dans l'ordre protocolaire qu'appartiendra le pouvoir de remplacer le Premier Ministre en cas de déplacement ou de vacance du pouvoir⁴⁰⁵. Ce détail peut sembler symbolique mais il témoigne du souci de ne pas faire de Jacques Soustelle un vice-premier Ministre, et de ne pas affaiblir l'autorité de Michel Debré sur son Gouvernement.

Après le remaniement du 5 février 1960, l'unique ministre délégué Jacques Soustelle sera remplacé par deux autres tenants du titre, Roger Frey et Pierre Guillaumat. Si le premier, ne se verra octroyer aucune attribution gouvernementale précise, le second obtiendra en revanche un portefeuille plus clairement délimité⁴⁰⁶. Cela atténue grandement l'idée d'un ministre délégué unique qui serait à la fois le numéro deux du Gouvernement, et le principal second du Premier Ministre dans la mise en œuvre de ses prérogatives les plus sensibles.

Le prestige de l'institution du ministre délégué, connaîtra en fait un progressif délitement au fil de la Présidence du Général de Gaulle. Dans le premier Gouvernement Pompidou, les deux ministres délégués sont cette fois placés derrière les cinq ministres d'Etat. Leurs attributions sont limitées à des domaines de compétences clairement délimités, et moins larges qu'au début de la Cinquième République : les relations avec le Parlement pour Roger Dusseaulx, et l'aménagement du territoire pour Robert Schuman⁴⁰⁷. Puis, dans la troisième équipe du même nom⁴⁰⁸, le seul et unique ministre délégué, Alain Peyrefitte, sera cette fois-ci relégué non seulement derrière l'ensemble des ministres d'Etat, mais aussi après la plupart des ministres de plein exercice, puisque placé derrière le ministre

⁴⁰⁵S.NAK-IN, *op.cit.*, p 63.

⁴⁰⁶Pierre Guillaumat occupé le portefeuille de ministre délégué chargé des questions atomiques. En pratique il semble que l'autre ministre délégué Roger Frey, est préempté les autres prérogatives dévolues à Jacques Soustelle (Sahara et DOMTOM), JORF du 6 février 1960.

⁴⁰⁷Décret du 15 avril 1962, portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 16 avril 1962).

⁴⁰⁸Le Gouvernement Pompidou II ne comprenait aucun ministre délégué.

des Affaires sociales, et juste devant le ministre chargé des anciens combattants et des victimes de guerre⁴⁰⁹.

La fin de la période gaullienne reste forte des mêmes incertitudes, et les ministres délégués nommés seront tantôt placés immédiatement derrière les ministres d'Etat⁴¹⁰, tantôt au milieu des ministres de plein exercice⁴¹¹, à la mesure tant de l'importance de leurs attributions que de leur poids politique respectif. Quoiqu'il en soit, la présidentialisation de l'organisation du Gouvernement sous la Cinquième République a eu raison de la pratique constitutionnelle qui prévalait sous la Quatrième. Le ministre délégué n'a plus rien en commun avec le personnage clé qu'était le ministre d'Etat chargé de la coordination de la Présidence du Conseil, ou le vice-Président du Conseil, mais s'apparente davantage à un ministre classique, qui exercerait ses prérogatives sous une tutelle plus oppressante de Matignon que s'il avait été pourvu d'un département de plein exercice.

La pratique constitutionnelle postérieure à la Présidence du Général de Gaulle renforce la porosité entre les fonctions de « ministre » et de « ministre délégué ». Sous la Présidence de Georges Pompidou, les ministres délégués seront toujours placés de manière indifférente parmi les ministres de plein exercice, le plus souvent au milieu de l'ordre protocolaire de tel sorte qu'il paraît impossible de marquer la prédominance de l'un des deux. Ces derniers seront généralement supplantés par les titulaires des portefeuilles régaliens ou sociaux les plus importants, mais ils dépasseront généralement les détenteurs de domaine de compétences jugés moins essentiels⁴¹². En revanche, et contrairement à la logique initiale, leurs attributions furent nettement encadrées, les tenants du titre se voyant presque toujours attribués des domaines de compétences précisément délimités⁴¹³.

Quoiqu'il en soit, il convient de relever que les deux derniers Gouvernements de l'ère Pompidou

⁴⁰⁹Décret du 8 janvier 1966, portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 9 janvier 1966).

⁴¹⁰Ce fut par exemple le cas au sein du Gouvernement Pompidou IV (voir JORF du 8 avril 1967).

⁴¹¹Dans le Gouvernement Couve de Murville (JORF du 11 juillet 1968).

⁴¹²A titre d'exemple, dans le Gouvernement Chaban-Delmas, les deux ministres délégués André Bettencourt et Henri Rey sont placés entre le ministre de l'Éducation nationale, et le ministre du développement industriel et scientifique, derrière l'ensemble des ministères régaliens mais devant l'agriculture, les transports et le travail (JORF du 21 juin 1969).

⁴¹³La seule exception notoire en la matière fut André Bettencourt dans le Gouvernement Messmer I, Nommé ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères sans plus de précision. Il s'agit surtout du premier ministre délégué, placé non directement auprès du Premier ministre, mais auprès d'un autre membre du Gouvernement. Une telle nomination semble cependant circonstanciée, et semble d'abord s'expliquer par une volonté de maintenir l'intéressé au Gouvernement, tout en lui retirant le domaine du plan (A vérifier et retrouver l'article du Figaro sur le changement de Gouvernement).

(Messmer II et Messmer III) ne comporteront pas de ministres délégués et que les portefeuilles dévolus à ces derniers en début de mandat furent progressivement attribués à des ministres de plein exercice, comme pour mieux mettre en exergue l'absence de différence flagrante entre ces deux catégories de membres du Gouvernement.

Son successeur à la Présidence de la République, Valéry Giscard d'Estaing, maintint un recours parcimonieux à cette catégorie hybride de membres du Gouvernement. Celle-ci resta peu utilisée, et correspondit presque toujours à un besoin précis. L'exemple le plus flagrant en la matière est sans doute la désignation d'un ministre délégué chargé de l'économie et des finances⁴¹⁴. Raymond Barre, professeur d'économie de formation, avait exigé et obtenu de cumuler le premier ministériat, et ce domaine de compétence qui lui était cher. Toutefois, face à la lourdeur de la tâche, l'existence auprès de lui de ce membre du Gouvernement lui permettait de déléguer les aspects quotidiens de cette compétence, tout en conservant un étroit contrôle sur sa mise en œuvre.

Il n'y eut pas d'autres ministres délégués au cours de la période giscardienne, même le domaine des relations avec le Parlement traditionnellement attribué à un tenant de ce titre, ayant été conféré à un ministre de plein exercice.

La période miterrandienne va parachever la dépréciation de la fonction de ministre délégué. L'inflation générale du personnel gouvernemental entraînera symétriquement un accroissement très net du nombre de titulaires. Ainsi le premier Gouvernement de cette mandature, dirigé par Pierre Mauroy, comportera-t-il, dès le stade de sa formation, six membres dotés de ce rang gouvernemental⁴¹⁵. Les équipes qui se succéderont ensuite, feront la part belle à l'institution, le nombre de ministre délégué oscillant entre six et neuf au gré des remaniements successifs. Même le Gouvernement Fabius, pourtant marqué par un réel souci de rationalisation, en comportera sept. Ce dernier augmentera encore au cours du deuxième mandat de François Mitterrand, au point que le deuxième Gouvernement de Michel Rocard en comptera périodiquement quinze⁴¹⁶.

⁴¹⁴Ce fut le cas au sein des deux Gouvernements Barre. Le portefeuille fut confié à Michel Durafour dans le Gouvernement Barre I, celui-ci étant placé dans l'ordre protocolaire à une place aussi avantageuse que s'il avait été ministre de plein exercice en charge de ce domaine, puis par Robert Boulin qui fut légèrement relégué (voir JORF des 26 août 1976, et 31 mars 1977).

⁴¹⁵Décret du 22 mai 1984 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 23 mai 1984)

⁴¹⁶A sa formation, le 23 juin 1988 Gouvernement Rocard II comportait déjà dix ministres délégués (JORF du 24 juin 1988). Dès le 8 juillet 1988, un ministre délégué supplémentaire fut nommé à la santé (JORF du 9 juillet 1988). Le

Mais plus encore que de leur accroissement numérique, la dévaluation de cette catégorie gouvernementale résulte de l'apparition et le développement de ministres délégués placés non plus seulement auprès de Matignon, mais également auprès de ministres de plein exercice.

Ainsi, dès la formation du Gouvernement Mauroy I, nous pouvons constater la nomination de deux ministres délégués auprès du ministre des Relations extérieures respectivement en charge de la coopération et des affaires-européennes, celle d'un ministre délégué auprès du ministre des finances en charge du budget, et celle encore plus inédite d'un ministre délégué auprès du ministre du temps libre chargé de la jeunesse et des sports.

Ce même mouvement de « normalisation de cette catégorie de membres du Gouvernement » se poursuivra dans les équipes suivantes, les ministères et les domaines de compétences susceptibles de bénéficier d'un tel apport ne cessant d'augmenter⁴¹⁷. Il s'accompagnera d'une perte de prestige dans la hiérarchie gouvernementale, puisqu'à partir du troisième Gouvernement Mauroy, les ministres délégués seront toujours placés entre les ministres et les secrétaires d'Etat. En cela, la présidence Mitterrand a mis fin au flou qui pouvait exister quant au statut du ministre délégué. Ce dernier semble désormais relever d'une catégorie gouvernementale clairement distincte de celle des ministres de plein exercice, dont la place dans l'ordre protocolaire est désormais bien établie. Mais cette dévaluation semble faire du ministre délégué une sorte de « vice-ministre », ce qui conduit à s'interroger sur la réalité de sa différence avec les secrétaires d'Etat.

Ipsa facto, cette nette ressemblance entre les « deux catégories subalternes » de membres du Gouvernement conduit les équipes qui se sont succédé depuis la Présidence de François Mitterrand à privilégier au moins partiellement l'une des deux⁴¹⁸ au détriment de l'autre.

Les deux Gouvernements Juppé apportent une illustration assez nette de cette tendance. Ainsi, le

remaniement du 2 octobre 1990 portera le nombre des heureux élus à quinze (JORF du 3 octobre 1990).

⁴¹⁷On observera ainsi l'apparition fugace d'un ministre délégué chargé de l'énergie, placé auprès du titulaire de l'industrie dans le Gouvernement Mauroy II, puis celle d'un ministre délégué en charge des PTT, ou d'un ministre délégué chargé de l'emploi auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale dans le Gouvernement Mauroy III. Au cours du deuxième septennat de François Mitterrand, il serait vain de dresser la liste des domaines de compétences dévolus à cette catégorie gouvernementale, celle-ci ayant fait florès. Mais parmi les portefeuilles les plus fréquemment détenus par un ministre délégué la recherche, le tourisme, l'outre-mer, la santé et la culture.

⁴¹⁸Selon l'expression employé par J.FOYER, *op.cit.*, p 106.

premier comptait en son sein seulement deux ministres délégués, placés auprès du titulaire du Quai d'Orsay⁴¹⁹, et occupant respectivement les affaires européennes, et la coopération. Il comportait en revanche quatorze secrétaires d'Etat. Le deuxième, formé à peine six mois plus tard, conduisit à nomination ou la promotion de onze ministres délégués contre seulement cinq secrétaires d'Etat⁴²⁰. Cette pratique fluctuante, qui perdura dans le Gouvernement Jospin⁴²¹.

Cette tendance lourde s'amplifia nettement après le premier mandat de Jacques Chirac, certaines équipes gouvernementales ignorant même totalement l'une des deux catégories. Le Gouvernement Villepin comportera ainsi quinze ministres délégués, mais aucun secrétaire d'Etat⁴²². Au contraire de cela, dans les premières équipes Fillon il n'y eut parmi les membres du Gouvernement non titulaires d'un portefeuille de plein exercice, que des secrétaires d'Etat⁴²³. Ce n'est qu'au fil du mandat que la catégorie des ministres délégués connut de légères apparitions, sous le vocable légèrement renouvelé de « ministre auprès du premier ministre », ou de « ministres auprès d'un ministre »⁴²⁴, ces derniers restant toujours nettement moins nombreux que les secrétaires d'Etat.

Les mêmes fluctuations eurent cours durant la Présidence Hollande, puisque là encore, dans le Gouvernement Ayrault, il y eut de nouveau dix-huit ministres délégués et aucun secrétaire d'Etat⁴²⁵, mais que ce fut l'inverse dans le Gouvernement Valls⁴²⁶.

Postérieurement à la Présidence de François Mitterrand, seul les Gouvernements Raffarin présentèrent un net équilibre entre ces deux catégories de membres, leur nombre étant même strictement identique au moment de la formation des équipes Raffarin I et III⁴²⁷. Un tel flottement

⁴¹⁹ Il s'agissait de Jacques Godfrain et de Michel Barnier qui se suivent dans la hiérarchie gouvernementale. (cf décret du 18 mai 1995 relatif à la composition du Gouvernement in JORF du 19 mai 1995).

⁴²⁰ Décret du 7 novembre 1995 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 8 novembre 1995)

⁴²¹ Décret du 4 juin 1997 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 8 juin 1995)

⁴²² Décret du 2 juin 2005 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 juin 2005).

⁴²³ Cette pratique valut dans les Gouvernements Fillon I et II (voir JORF du 19 mai 2007 et du 20 juin 2007).

⁴²⁴ Le premier a bénéficié de ce statut fut Patrick Devedjian, nommé ministre auprès du Premier ministre chargé du plan de relance. Ce dernier fut également le seul « ministre délégué » postérieurement au Gouvernement Mauroy II, à être hiérarchiquement placé au-dessus de certains ministres. Il y eut ensuite d'autres bénéficiaires de ce titre soit au cours de remaniement techniques, soit ensuite lors de la formation du Gouvernement Fillon III.

⁴²⁵ Voir notamment à la formation de ce Gouvernement le décret du 16 mai 2012 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 17 mai 2012).

⁴²⁶ Voir notamment décret du 2 avril 2014 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 avril 2014).

⁴²⁷ Le Gouvernement Raffarin I comportait six ministres délégués et six secrétaires d'Etat, et le Gouvernement Raffarin III treize ministres délégués et treize secrétaires d'Etat.

dans la pratique institutionnelle conduit nécessairement à s'interroger sur la pertinence de la distinction entre ces deux catégories gouvernementales, sinon à l'expliquer par le besoin de créer un échelon supplémentaire au sein d'un ensemble déjà fortement hiérarchisé.

c. La raison d'être de l'institution sous la Cinquième République

Si la signification du titre de ministre délégué n'est pas au premier abord évident à saisir, c'est en premier lieu parce que « toutes les attributions ministérielles s'exercent par délégation – ou en tout cas sous le contrôle du Premier ministre »⁴²⁸. Pourtant, c'est bien au Président de la République, que revient la charge de fixer les intitulés précis des portefeuilles gouvernementaux à chaque membre et leurs attributions, éventuellement avec l'appui du secrétariat général du gouvernement.

Cette situation conduit à un paradoxe que souligne Jean Cabannes en des termes très clairs : « contrairement aux formes normales de délégation, celle-ci n'est pas en l'espèce effectuée par le délégant –le Premier ministre- mais par l'autorité supérieure – le Président de la République »⁴²⁹. Cette ambiguïté méritait d'être relevée. Il n'en demeure pas moins que le titre de ministre délégué répond bien à des enjeux spécifiques qui l'éloignent clairement des ministres de plein exercice. En effet, le sens de la délégation de pouvoir octroyée diffère selon que le titulaire de cette fonction est placé sous la tutelle de Matignon, ou sous celle d'un autre membre du Gouvernement.

C'est bien l'apparition plus tardive de cette deuxième catégorie qui a pu conduire à une forme de confusion, notamment avec la fonction de secrétaire d'Etat. Si l'on se fonde sur le paradoxe énoncé *supra*, rien ne semble au premier abord distinguer le ministre délégué placé auprès du Premier ministre d'un autre membre du Gouvernement, puisque l'un comme l'autre semble agir sous la délégation de ce dernier⁴³⁰. Mais une étude plus attentive de la pratique en la matière, montre que la marge de manœuvre détenu par le ministre délégué, est bien plus étroite. Le revers de la médaille, c'est que ce dernier détient souvent un lien plus direct avec l'hôte de Matignon, ce qui peut parfois faciliter l'obtention d'arbitrages favorables.

⁴²⁸L.HAMON, *Une république présidentielle ? institutions et vie politique de la France actuelle*, Bordas, 1975, p 75.

⁴²⁹J.CABANNES, *op.cit.*, p 83.

⁴³⁰*Ibid.*

Pour une appréhension complète de l'utilité de cette catégorie gouvernementale il importe de distinguer clairement les ministres délégués auprès des Premiers ministres, de ceux qui sont placés sous la tutelle d'un ministre. Deux motivations principales paraissent ainsi de nature à justifier le recours aux ministres délégués auprès du Premier ministre.

La première consiste pour à déléguer des attributions relevant par tradition de Matignon, mais nécessitant l'assistance d'un autre membre du Gouvernement, soit pour des raisons politiques visant à éviter que le Premier ministre ne puisse être mis personnellement en danger, soit pour des raisons matérielles, ce dernier n'ayant pas la possibilité de mener lui-même à bien l'ensemble des servitudes liées au domaine de compétence délégué.

L'exemple le plus flagrant en la matière, est sans doute le portefeuille des relations avec le Parlement. Si ce portefeuille hautement stratégique au point d'avoir parfois été accordé à un ministre d'Etat sous la Cinquième République⁴³¹, est fréquemment confié à un ministre délégué placé auprès du Premier ministre, c'est d'abord parce qu'il touche à un domaine qui relève par essence de la compétence de ce dernier. Le statut de ministre délégué paraît idéal en la matière puisqu'il lui permet de se départir de certaines prérogatives quotidiennes⁴³², tout en conservant un contrôle plus étroit sur leur mise en œuvre⁴³³.

La nomination auprès de Raymond Barre d'un ministre délégué en charge de l'économie et des finances, après que ce dernier eut obtenu du Président de la République la possibilité de cumuler le Premier ministériat répond à la même logique⁴³⁴. Ici, le statut de l'intéressé lui permettait à la fois de déléguer à un membre du Gouvernement la mise en œuvre de prérogatives dont il bénéficiait exceptionnellement, tout en conservant un contrôle beaucoup plus étroit sur leur mise en œuvre.

⁴³¹Ce fut le cas de Roger Frey dans le Gouvernement Pompidou IV (JORF du 8 avril 1967).

⁴³²En la matière, on peut notamment citer l'exemple de la Conférence des Présidents. Le Premier ministre n'y assiste pas et c'est le titulaire des relations avec le Parlement qui a par tradition la charge de l'y représenter. Cette prérogative hautement stratégique est toujours effectuée en étroite collaboration avec Matignon.

⁴³³Indice supplémentaire, s'il en était besoin de la lourdeur de la tâche, dans le Gouvernement Balladur, ce portefeuille fut exceptionnellement scindé en deux et comporta un ministre délégué chargé des relations avec l'Assemblée Nationale, et un autre chargé des relations avec le sénat (cf JORF du 31 mars 1993).

⁴³⁴Cette situation exceptionnelle fut justifiée par le contexte économique et la nécessité de lutter contre la hausse excessive des revenus et des coûts. Pour des développements plus précis voir notamment la déclaration de politique générale de Raymond Barre, Premier ministre, prononcée à l'Assemblée Nationale le 5 octobre 1976.

La deuxième configuration de nature à justifier la désignation d'un ministre délégué auprès du Premier ministre est celle qui consiste à vouloir montrer une attention gouvernementale particulière à un domaine de compétence ne relevant pas spécifiquement de Matignon. Un exemple flagrant en la matière consiste en la nomination inédite d'un « ministre délégué chargé de la promotion de l'égalité des chances » auprès du Premier Ministre, dans le Gouvernement Villepin⁴³⁵. Le choix de rattacher celui-ci directement au Premier ministériat plutôt qu'aux affaires sociales prenait une portée symbolique. Il s'agissait de montrer la volonté de Matignon de s'impliquer sur ce terrain⁴³⁶.

Relèvent également de cette configuration, la nomination auprès du Premier ministre d'un ministre délégué en charge du droit des femmes, notamment au cours de la période Mitterrandienne⁴³⁷, ou le rattachement exceptionnel de ministres délégués en charge des anciens combattants et des victimes de guerre, ou de l'outre-mer à Matignon dans l'équipe Juppé II⁴³⁸. Dans ces deux hypothèses, le souhait des responsables de l'exécutif est de marquer un surcroît d'attention du Gouvernement à ces champs d'actions.

Le cas des titulaires de ce titre placés auprès de ministre de plein exercice répond à des enjeux un peu différents. Il importe de bien distinguer au sein de cette catégorie, ceux qui détiennent des attributions, de ceux qui n'en détiennent pas. Dans la première configuration, le titulaire d'un portefeuille de plein exercice se voit adjoindre un ministre délégué qui prendra en charge un sujet secondaire précisément délimité et susceptible de se rattacher ou de compléter le champ de compétence primaire qui lui est dévolu⁴³⁹. Dans la deuxième le ministre se verra adjoindre un ministre délégué, placé sous sa tutelle, mais sans que ce dernier ne se voit octroyer de domaine de compétence précis⁴⁴⁰.

Le recours au ministre délégué sans attribution précise est fréquent auprès de ministres recouvrant des fonctions essentielles, mais non susceptibles d'être démembrés⁴⁴¹. Il s'agit alors de décharger le

⁴³⁵Décret du 2 juin 2005 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 juin 2005).

⁴³⁶« Dominique de Villepin prépare une loi sur l'égalité des chances », *Le Monde*, 25 novembre 2005, www.lemonde.fr. Pour information, les décrets d'applications de ce texte voté, n'ont toujours pas été adoptés.

⁴³⁷Ce fut notamment le cas d'Yvette Roudy dans les Gouvernements Mauroy et Fabius.

⁴³⁸Décret du 7 novembre 1995, relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 8 novembre 1995).

⁴³⁹Dans le Gouvernement Philippe, c'est par exemple le cas d'Elisabeth Borne, ministre délégué auprès du ministre de la transition énergétique, chargé des transports.

⁴⁴⁰Toujours dans le Gouvernement Philippe, c'est le cas de Jacqueline Gourault, nommé ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

⁴⁴¹C'est par exemple le cas du domaine de la justice. Geogres Kiejman a ainsi été nommé ministre délégué auprès du

ministre d'un certain nombre de prérogatives de représentation quotidienne.

L'ordre de préséance du décret de composition du Gouvernement ne distingue pas l'une ou l'autre de ces deux hypothèses. Il faut néanmoins convenir que l'existence ou non d'attributions modifie sensiblement la perception de la fonction conférée. Un ministre délégué dépourvu d'attribution apparaîtra souvent comme une sorte de « second » ou de « directeur de cabinet bis ». Au contraire, un ministre délégué dont le domaine de compétence est précisément délimité détiendra sans doute une marge de manœuvre plus étroite, son action étant nécessairement bornée par le décret de composition du Gouvernement, et éventuellement par les décrets d'attributions gouvernementales susceptibles d'y afférer.

A l'inverse, le fait de disposer d'un domaine de compétence précisément établi peut aussi être un moyen d'incarner plus visiblement la politique du Gouvernement sur ce sujet, et de bénéficier d'une reconnaissance politique plus forte. Mais cela constitue régulièrement une source de conflit avec le titulaire du portefeuille de plein exercice. La réalité des prérogatives détenues par un ministre délégué disposant d'une délégation de compétence précise implique donc la combinaison de plusieurs facteurs : l'influence politique de ce dernier au sein de la majorité, la connaissance technique qu'il a pu développer du domaine de compétence qui lui a été conféré, et l'étroitesse de ses relations avec son ministre de tutelle, mais également avec le Président de la République et le Premier ministre.

A cet égard, la désignation auprès du titulaire d'un portefeuille de plein exercice, d'un « vice-Ministre » peut souvent apparaître comme un exercice de haute voltige⁴⁴². Dans un ouvrage relatif au fonctionnement du Gouvernement pendant les années Raffarin, l'ancien conseiller spécial de ce dernier, Dominique Ambiel, montre à quel point les relations parfois difficiles dans certains attelages peuvent constituer une gêne considérable pour la cohésion générale de l'équipe⁴⁴³.

La nomination d'un ministre délégué auprès d'un ministre peut aussi parfois être un moyen pour les responsables de l'exécutif de mieux encadrer un ministre trop ambitieux, ou qui pourrait être tenté de

Garde des sceaux, ministre de la justice dans le Gouvernement Rocard II.

⁴⁴²Ce constat qui vaut tant pour la désignation des ministres délégués que pour celle des secrétaires d'Etat.

⁴⁴³Selon les termes mêmes de ce dernier « les dysfonctionnements sont souvent l'apanage des couples ministériels ministre-ministre délégué ou ministre-secrétaire d'Etat. Pour des développements plus complets, et illustration dans les Gouvernements Raffarin, voir D.AMBIEL, *Fort matignon*, Plon, 2005, pp 127 et s.

s'affranchir trop facilement de l'impératif de solidarité gouvernementale. Placer à ses côtés un membre du Gouvernement plus proche de l'Elysée, ou de Matignon, peut permettre un regard plus acéré sur l'action menée par le titulaire de ce portefeuille.

Enfin, ce peut aussi constituer pour les membres de l'exécutif, une opportunité de mettre en valeur un domaine de compétence ou une personnalité. Pour certains ministres, le fait de bénéficier d'un membre du Gouvernement placé sous leur tutelle a souvent pu être perçu comme un titre de gloire. En tout Etat de cause, si la désignation des ministres de plein exercice attire souvent d'avantage l'attention des médias, la constitution des attelages entre ces derniers et les ministres délégués ou les secrétaires d'Etat cause parfois des intrigues que les meilleurs romans balzaciens n'auraient pas reniées.

Quoiqu'il en soit, le développement des ministres délégués auprès des membres les plus importants du Gouvernement a progressivement transformé l'office de l'institution, qui y a laissé une large part de son prestige. Loin d'être le « vice-Chef du Gouvernement » qu'il avait pu sembler être par le passé, ce dernier apparaît davantage comme un « vice-Ministre » doté d'un titre légèrement plus prestigieux que celui des secrétaires d'Etat.

Ce net rapprochement ne manque pas d'interroger sur les différences qui subsisteraient éventuellement entre ces deux catégories. Longtemps, les ministres délégués ont ainsi eu droit d'entrée au Conseil des ministres, alors que les secrétaires d'Etat en étaient par principe exclus, sauf lorsque l'ordre du jour établi portait sur un sujet relevant de leur domaine de compétence⁴⁴⁴. Mais, ce trait distinctif s'est progressivement atténué. Dans plusieurs équipes gouvernementales de la période mitterrandienne, les ministres délégués eux-mêmes n'ont eu qu'un accès restreint au Conseil des ministres, alors que dans d'autres, l'ensemble des membres du Gouvernement y compris les secrétaires d'Etat y ont été hebdomadairement conviés⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴Sur ce point c'est le décret de composition du Gouvernement qui précise explicitement ou par préterition, les membres du Gouvernement qui peuvent prendre part au Conseil des ministres. Pour des développements plus prolixes voir H.DESCLODURES et G.TOULEMONDE, «Les décrets relatifs à la composition du Gouvernement. Recherche d'une cohérence », *RDP*, 2004, pp 48 et s.

⁴⁴⁵La tradition la plus souvent observée, y compris dans les régimes précédents fut celle de la participation des secrétaires d'Etat uniquement pour les affaires relevant de leur ressort. Toutefois, la tendance qui prédomine depuis 2002, est celle de la participation de l'ensemble des membres au Conseil, le Président Chirac s'y étant d'ailleurs fermement engagé (cf *Le Figaro* du 20 juin 2002).

De même, le profil du personnel gouvernemental relevant de ces deux strates a pu être perçu comme légèrement différent, les ministres délégués étant souvent perçus comme des parlementaires plus expérimentés ou âgés, à côté de secrétaires d'Etat plus jeune et encore en phase de formation⁴⁴⁶. Cette vision n'est pas nécessairement erronée. Mais, il existe un nombre suffisant de contre-exemples pour qu'elle ne puisse être considérée comme la norme. En tout Etat de cause, cela ne saurait seulement fonder la pertinence de cette distinction.

La principale utilité de l'institution du « ministre délégué » aujourd'hui, semble donc être l'introduction d'un échelon supplémentaire, à l'instar des usages de la Troisième République qui distinguaient les secrétaires d'Etat des sous-secrétaires d'Etat. Ce faisant la pratique constitutionnelle renforce la latitude dont dispose les membres de l'exécutif pour constituer leur équipe. Elle permettrait aussi d'honorer un membre du Gouvernement auquel on ne peut confier un département ministériel plein, mais que l'on souhaite cependant récompenser.

3. Le secrétaire d'Etat

Sous la Cinquième République, les secrétaires d'Etat apparaissent comme « l'échelon inférieur de la hiérarchie gouvernementale »⁴⁴⁷. Aussi ont-ils, par voie de conséquence, un statut juridique qui leur confère de manière systématique la dernière place dans l'ordre de préséance gouvernemental dans les réunions et manifestations publiques, et apparaissent-ils toujours en dernier dans les décrets de composition du Gouvernement. Un article spécial est d'ailleurs fréquemment dédié à cette catégorie de membres⁴⁴⁸, et il est même arrivé que leur nomination fasse l'objet d'un décret spécifique publié postérieurement à la nomination des ministres et des ministres délégués⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ Voir notamment sur ce point J-E GICQUEL, *op.cit.*, pp 17 et s

⁴⁴⁷ Selon les termes de J.CABANNES, *op.cit.*, p 62.

⁴⁴⁸ Au prononcé de la composition du Gouvernement sur le perron de l'Elysée par le secrétaire général, l'annonce du premier secrétaire d'Etat nommé dans l'ordre protocolaire est généralement précédée de la mention, « le Président de la République a également nommé ».

⁴⁴⁹ Ce fut le cas pour le Gouvernement Mauroy III, où la nomination des ministres et du seul secrétaire d'Etat porte-parole du Gouvernement furent publiés dans un décret du 23 mars 1983, et celle des secrétaires d'Etat dans un décret du 24 mars 1983. Cette pratique fut répétée pour le Gouvernement Fabius, Rocard I, Cresson et Bérégovoy.

Le secrétaire d'Etat est également placé dans une situation de contrôle et de dépendance vis-à-vis de son ministre de tutelle. S'il peut recevoir de ce dernier, dans la limite des attributions qui lui sont conférées par le décret de composition, délégation de signature, l'initiative de cet acte est laissée à la discrétion de ce dernier. Cette même logique prévaut vis-à-vis des administrations, et le secrétaire d'Etat ne dispose pour agir que de la compétence que son ministre de tutelle a bien voulu lui octroyer⁴⁵⁰. Cette catégorie gouvernementale est donc clairement subordonnée. Elle n'en est pas moins un rouage essentiel au bon fonctionnement gouvernemental.

Il importe donc de bien appréhender la genèse de cette institution prestigieuse (a), avant d'en étudier le développement sous la Cinquième République (b), puis de s'attarder sur l'utilité de cet échelon dans la hiérarchie gouvernementale (c), avant de poser la question de la réalité des moyens d'actions dont disposent les secrétaires d'Etat (d).

a. La genèse

L'appellation de secrétaire d'Etat puise ses racines dans l'Ancien Régime, où elle désignait alors les officiers de la Couronne chargés des fonctions les plus prestigieuses. Ces derniers se virent d'abord confier la charge d'un département géographique, composé d'un ensemble de provinces mais également des Etats étrangers adjacents à celle-ci⁴⁵¹. Ils ont alors des responsabilités à la fois financières, militaires et politiques, et un pouvoir de représentation de la Couronne, et participent au Conseil du Roi.

C'est en 1558 que l'appellation de secrétaire d'Etat apparaît officiellement, cette dernière se substituant à celle de *secrétaire du commandement et des finances* usées par Henri II dans les lettres patentes de 1547⁴⁵². Les quatre tenants du titre vont progressivement devenir des personnages centraux du Royaume de France, leur montée en puissance étant accélérée par le pouvoir de contreseing des actes du Roi qui leur est progressivement conféré⁴⁵³. Cette conception première de la

⁴⁵⁰J-E GICQUEL, *op.cit.*, p 16.

⁴⁵¹La composition de ces provinces est fixée par le Règlement du 1^{er} avril 1547 édicté par Henri II « portant département des provinces du Royaume et des Pays étrangers ».

⁴⁵² Cette désignation a été confirmée par un règlement du 21 décembre 1560.

⁴⁵³ Pour des développements plus complets, voir notamment J.CORNETTE, *L'affirmation de l'Etat absolu 1492-1652*, Hachette Education, 2012.

fonction s'entend *ratione loci* qui l'éloigne quelque peu de celui que nous lui accordons aujourd'hui. Elle constitue cependant les prémisses de son développement.

Ce n'est qu'à partir du XVII^{ème} siècle que l'on substitua à cette division géographique des affaires, une organisation par département fonctionnel, et que quatre secrétaires d'Etat furent progressivement nommés à la tête de portefeuilles régaliens⁴⁵⁴. Cette structuration fut presque systématiquement préservée par la suite, à l'exception de la période de la régence, et le nombre de secrétaires d'Etat oscilla systématiquement entre quatre et cinq⁴⁵⁵, les domaines de compétences dévolus à ces derniers restant sensiblement les mêmes, et recoupant les fonctions Etatiques les plus prestigieuses.

C'est au cours de la période de la Restauration, que l'institution du secrétariat d'Etat rattaché à un ministre et agissant par délégation de ce dernier connaît ses premiers développements. L'ordonnance du 9 mai 1816 distingue alors deux catégories gouvernementales⁴⁵⁶, les « ministres secrétaires d'Etat », chargé des portefeuilles à part entière, et les « sous-secrétaires d'Etat », qui peuvent si nécessaire être adjoints à ces derniers et agissent alors sur leur délégation. L'institution connut cependant une portée variable et plusieurs Ministères ne comportèrent aucun membre susceptible de se rattacher à cette catégorie⁴⁵⁷, son usage restant l'apanage des portefeuilles les plus importants⁴⁵⁸.

L'appellation de secrétaire d'Etat disparut au cours de la période du Second Empire, mais elle fit florès sous la Troisième République, toujours sous la dénomination de « sous-secrétaire d'Etat ». Plus encore que durant la Restauration, leur position de subordination est clairement soulignée. Ces derniers ne disposent d'aucunes attributions textuelles, et ne peuvent agir que sur délégation de leur ministre de tutelle, et leur présence au sein des délibérations du Conseil est rigoureusement

⁴⁵⁴ Les quatre premiers secrétaires d'Etat « thématiques » eurent d'abord en charge, les relations extérieures, la guerre, la marine et la maison du Roi. Il convient cependant de noter l'existence de deux autres domaines de compétences, les finances et la justice respectivement gérés par le surintendant ou le contrôleur général des finances. Si ces derniers n'avaient pas l'appellation de secrétaire d'Etat, leurs prérogatives étaient cependant comparables.

⁴⁵⁵ Il y eut de temps à autre un secrétaire d'Etat chargé des questions religieuses.

⁴⁵⁶ Il convient cependant de relever, que les premiers sous-secrétaires d'Etat furent nommés par Napoléon dès le Gouvernement des cent jours, le 20 mars 1815, le ministre des affaires étrangères étant alors assisté de deux sous-secrétaires d'Etat.

⁴⁵⁷ Ce fut par exemple le cas des Ministères Dessolles et Villèle.

⁴⁵⁸ Au cours de la Deuxième Restauration, il y eut ainsi des sous-secrétaires d'Etat aux affaires étrangères, à la guerre, à la justice, aux finances et à l'intérieur.

circonscrite⁴⁵⁹.

Pourtant, cette catégorie gouvernementale connut durant cette période un essor important. D'abord peu élevé au sein des premiers gouvernements, le nombre de « sous-secrétaires d'Etat » augmenta rapidement dans des proportions importantes. Et, en dépit de la précarité apparente de l'institution, nombre de ténors passèrent par ce statut avant que leur carrière politique ne connaisse des développements plus prestigieux⁴⁶⁰. Le « sous-secrétariat d'Etat » apparaissait donc comme la première étape indispensable d'une carrière ministérielle.

La Quatrième République reprit l'institution à son compte, mais elle présente surtout l'originalité de faire cohabiter « secrétaire d'Etat » et « sous-secrétaire d'Etat », les deux appellations formant les strates gouvernementales inférieures. Au premier regard, les prérogatives des deux catégories semblent assez comparables, les deux institutions étant l'une comme l'autre subordonnées. Secrétaires d'Etat, et sous-secrétaires d'Etat jouent un rôle d'assistance du ministre, et ne peuvent agir que sur délégation de celui-ci.

Pourtant, une analyse plus détaillée, montre une légère supériorité des premiers. Seuls les secrétaires d'Etat peuvent assister au Conseil des ministres, uniquement lorsque l'ordre du jour porte sur des questions relevant de leur compétence, les sous-secrétaires d'Etat en étant écartés en toute hypothèse. De même, les sous-secrétaires d'Etat sont-ils privés du contreseing ministériel. Il y a donc bien une différence de statut qui paraît justifier la coexistence des deux catégories pourtant marquées par de nombreux traits communs⁴⁶¹.

Quoiqu'il en soit, la pratique de la Quatrième République marque une évolution importante. Pour la première fois dans l'Histoire française, l'appellation épouse le sens qu'on lui confère encore aujourd'hui. Le terme secrétaire d'Etat ne s'attache pas aux portefeuilles gouvernementaux les plus

⁴⁵⁹ Pour des développements plus précis, voir notamment J-L BODIGUEL, M-C KESSLER et M.SINEAU, « Cent ans de secrétariats d'Etat » in *Les superstructures des administrations centrales*, Cujas, 1973.

⁴⁶⁰ Le Général de Gaulle fut ainsi sous-secrétaire d'Etat à la guerre et à la défense nationale dans le Cabinet Paul Reynaud en 1940.

⁴⁶¹ J-L BODIGUEL, M-C KESSLER et M.SINEAU, *op.cit.*

traditionnels et prestigieux, mais désigne les membres du Gouvernement placés sous l'autorité d'un ministre et agissant sur délégation de celui-ci.

L'ambivalence de cette appellation se retrouve d'ailleurs dans la plupart des grandes démocraties contemporaines. Ainsi, en Grande-Bretagne, les secrétaires d'Etat sont-ils au contraire de la pratique actuelle française, les titulaires des fonctions les plus anciennes et les plus prestigieuses. Ils forment ainsi le « noyau dur » du cabinet britannique⁴⁶². Sans doute par transposition du modèle britannique en la matière, on retrouve une logique comparable aux Etats-Unis, où les membres du Cabinet reçoivent l'appellation de secrétaire, le titre de *secretary of State* étant dévolu au titulaire des relations extérieures⁴⁶³.

Dans d'autres pays, l'appellation peut renvoyer à une fonction administrative de première importance, sans que le secrétaire d'Etat ne soit membre du Gouvernement *stricto sensu*. C'est par exemple le cas à Monaco, où ce titre est attribué au secrétaire particulier du prince. L'exemple suisse est également intéressant en la matière, parce qu'il place le secrétaire d'Etat aux confins de responsabilités politiques et administratives. Ce dernier est ainsi un Haut fonctionnaire placé directement sous la responsabilité du conseil fédéral, et chargé de certains domaines de compétences gouvernementaux très sensibles, qui relèveraient en France de la compétence de ministres.

Si elle n'est pas universelle, la conception de l'institution consistant à faire du secrétariat d'Etat l'échelon gouvernemental inférieur, par opposition au ministre titulaire d'un portefeuille de plein exercice, s'est toutefois imposée dans plusieurs démocraties : en Belgique, au Pays-Bas, en Norvège par exemple. Le Canada a progressivement suivi cette évolution. Alors que le titre était réservé aux seuls titulaires des portefeuilles des affaires étrangères et de l'intérieur, il est désormais accordé aux membres du Parlement chargé d'une mission d'assistance auprès d'un ministre. En cette matière, c'est bien cette vision de l'institution que la Cinquième République a repris à son compte, ne laissant subsister qu'une seule appellation : celle de secrétaire d'Etat, et parachevant ainsi les évolutions de sa

⁴⁶²Pour une appréhension plus complète de la question voir notamment J.MACKINTOSH, *The British Cabinet*, Londres, Stevens and Sons, 3^e édition, 1977, p 447 et s.

⁴⁶³ L'appellation est également fréquemment utilisée au niveau Etatique, et recouvre alors des fonctions variables qui dépendent des lois des Etats, mais inclut généralement l'organisation des élections.

devancière.

b. Développement de l'institution sous la Cinquième République

Au début de la Cinquième République, l'utilisation de cette catégorie gouvernementale semble limitée et choisie. S'il tolère l'institution, le Général de Gaulle rompt avec la pratique des régimes précédents de Gouvernements parfois pléthoriques. Les exigences de la rationalisation de l'organisation gouvernementale et administrative priment, et conduisent à en limiter fortement le nombre de secrétaires d'Etat⁴⁶⁴.

Ainsi, la première équipe gouvernementale dirigée par Michel Debré n'en comptera-t-elle que six, et leurs compétences sont précisément délimitées et semblent répondre à des besoins techniques précis⁴⁶⁵, ou jouer un rôle d'assistance vis-à-vis des ministères les plus importants⁴⁶⁶. L'institution connaîtra ensuite un léger gonflement au cours de la période, mais le nombre de secrétaires d'Etat n'excédera jamais douze durant toute la durée de la Présidence du Général de Gaulle.

Avec l'arrivée au pouvoir de Georges Pompidou, cet échelon gouvernemental va connaître une montée en puissance importante. Puisque le Gouvernement Chaban-Delmas comportera dès sa formation vingt secrétaires d'Etat. Annoncé par le candidat à l'élection présidentielle de 1969, cet accroissement répond d'abord à des enjeux politiques et administratifs, puisqu'il s'agissait pour le principal intéressé d'éviter que les ministres ne soient tributaires des administrations en les plaçant sous le contrôle d'un membre du Gouvernement⁴⁶⁷. Pourtant, cette conception n'a pas fait florès, et le nombre de secrétaires d'Etat diminuera nettement dans les Gouvernements Messmer, même s'il restera plus élevé qu'au cours de la période gaullienne.

⁴⁶⁴ C'est en tout cas l'explication avancée par le Premier ministre d'alors in M.DEBRE, *Au service de la Nation, Essai d'un programme politique*, Stock, 1963, p 283.

⁴⁶⁵ On relèvera par exemple un secrétaire d'Etat chargé des questions sociales en Algérie, ou un secrétaire d'Etat à l'Industrie et au Commerce

⁴⁶⁶ C'est le cas du secrétaire d'Etat aux finances, et des secrétaires d'Etat à l'intérieur, placés en réalité auprès des titulaires de ces deux portefeuilles gouvernementaux.

⁴⁶⁷ Voir notamment S.NAK-IN, *op.cit.*, p 343.

Cette tendance à l'accroissement se vérifiera largement au cours des mandats présidentiels de François Mitterrand et de Valéry Giscard d'Estaing. Au cours de la période giscardienne, elle s'explique par le recours très limité aux ministres délégués⁴⁶⁸, et par des contingences politiques. A la tête d'une majorité politique plurielle, Valéry Giscard d'Estaing se devait de donner des gages à l'ensemble de ceux qui la formaient. En conséquence, le nombre de secrétaires d'Etat s'avérera particulièrement élevé, puisque le premier Gouvernement du septennat n'en comptait pas moins de vingt-et-un, et qu'il ne sera jamais inférieur à dix-huit⁴⁶⁹. Durant les deux septennats de François Mitterrand, l'importance du nombre de secrétaires d'Etat s'inscrit dans le cadre d'une inflation gouvernementale plus large, qui touche l'ensemble des échelons gouvernementaux⁴⁷⁰.

Le développement des ministres délégués, et leur rattachement non plus exclusivement auprès de Matignon, mais également auprès des titulaires des portefeuilles les plus importants, va entraîner ensuite une pratique plus irrégulière⁴⁷¹. Ainsi, le nombre de secrétaires d'Etat variera, parfois du simple au double au gré des remaniements, les responsables de l'exécutif étant amenés à privilégier de manière quasi exclusive l'une ou l'autre des deux catégories subalternes de membres de Gouvernement (voir supra).

Rouage essentiel de l'équilibre au sein du Gouvernement, les secrétaires d'Etat sont cependant fréquemment brocardés, soit en raison de leur statut quelque peu « hybride », soit en raison des intitulés de leurs domaines de compétences respectifs souvent jugés confus, soit en raison de la réalité de leurs prérogatives dont l'efficacité est parfois remise en cause, ce qui contraint à s'interroger sur sa raison d'être.

c. La signification et la raison d'être de l'institution sous la Cinquième République.

⁴⁶⁸ Deux ministres délégués seulement, furent chargé de l'économie et des finances auprès du Premier ministre Raymond Barre qui cumulait ce portefeuille avec Matignon. Voir supra pour plus de développements.

⁴⁶⁹ Le Gouvernement Barre II atteint quand-même 25 secrétaires d'Etat, ce qui constitue en la matière un record.

⁴⁷⁰ A titre de comparaison, les Gouvernements Mauroy III et Fabius contenaient vingt-et-un secrétaire d'Etat. Les Gouvernements Cresson et Bérégovoy en comportent 18.

⁴⁷¹ Sur cet aspect spécifique, voir supra les développements de cette thèse.

Sous la Cinquième République, le secrétariat d'Etat « est d'abord en théorie un lieu d'apprentissage du pouvoir »⁴⁷². Dans un monde idéal, le titulaire de cette fonction fourbirait ses premières armes sous la tutelle bienveillante d'un membre du Gouvernement plus expérimenté, avant de pouvoir lui-même accéder au « saint graal » d'un portefeuille de plein exercice.

Cette approche semble avoir été retenue par Jacques Chaban-Delmas lui-même. Dans le cadre de sa déclaration de politique générale prononcée devant l'Assemblée Nationale, il déclarait ainsi : « le nombre de secrétaires d'Etat a été sensiblement augmenté dans un [...] but, faire passer un banc d'essai gouvernemental aux hommes dont l'accession ultérieure à des responsabilités ministérielles fournirait ainsi des garanties supplémentaires d'expérience et d'allant »⁴⁷³.

Cette conception éminemment politique de l'institution est fréquemment reprise par les responsables de l'exécutif pour justifier le maintien de cette catégorie gouvernementale parfois dénigrée. La nomination à un poste de secrétaire d'Etat s'inscrirait au début d'un *cursus honorum*, suivrait ensuite l'accès à un ministère délégué ou à un ministère plein subalterne, puis à un portefeuille régalien ou plus important si l'intéressé a su donner satisfaction aux échelons inférieurs⁴⁷⁴.

Cette logique peut à certains égards sembler séduisante, et les exemples de jeunes secrétaires d'Etat ayant rapidement gravi tous les échelons de la hiérarchie gouvernementale pour arriver au sommet sont nombreux. Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac sont passés par cet échelon de base, avant d'accéder aux plus hautes responsabilités⁴⁷⁵. Dans d'autres cas, l'exercice même des fonctions de secrétaire d'Etat a pu permettre à certaines personnalités de se révéler, et de bénéficier ainsi de

⁴⁷² Toujours selon les termes de J-E GICQUEL, *op.cit.*, p 16

⁴⁷³ Discours de politique générale, prononcé par Jacques Chaban-Delmas à l'Assemblée-Nationale le 26 juin 1969 (in JORF du 27 juin 1969, compte-rendu des débats).

⁴⁷⁴ La plupart des auteurs s'accordent sur une part de bien-fondé, notamment en se fondant sur les exemples cités, mais aussi sur la comparaison avec les autres démocraties contemporaines. Pour autant cette conception connaît aussi des limites. Voir notamment J-L BODIGUEL, *op.cit.*

⁴⁷⁵ Valéry Giscard d'Estaing avait ainsi été secrétaire d'Etat aux finances entre 1959 et 1962, avant d'être nommé ministre de l'économie et des finances dans le Gouvernement Pompidou. Jacques Chirac fut d'abord secrétaire d'Etat aux « problèmes de l'emploi » (sic), puis secrétaire d'Etat à l'économie et aux finances à la fin du mandat du Général de Gaulle, puis au début de celui de Georges Pompidou. Il hérita ensuite du portefeuille envié de ministre délégué aux relations avec le Parlement, avant d'accéder à un ministère de plein exercice (agriculture puis intérieur). De tel sorte que l'on peut dire qu'il aura pour sa part suivi chaque étape du *cursus honorum* de ministre.

promotions éclairs⁴⁷⁶.

Une telle appréhension doit cependant être mesurée, et les contre-exemples sont en réalité aussi nombreux. Bien des responsables politiques de premier plan ont pu accéder directement à un portefeuille ministériel de premier plan sans passer par les strates gouvernementales subalterne, et de nombreux titulaires de cette fonction ne correspondent pas vraiment au profil de « junior à potentiel » qui résulterait de cette logique. Il semble donc plus juste de conclure que l'accès à un poste de secrétaire d'Etat peut constituer une filière parmi d'autres pour accéder aux plus hautes responsabilités gouvernementales, et que la volonté de faire de cette institution une école de formation peut être une justification de l'existence de cette institution, sans constituer son essence même.

A côté de cette conception existent donc des préoccupations à la fois techniques et politiques expliquant le recours à cette fonction.

La nomination d'un secrétaire d'Etat peut d'abord permettre d'alléger la tâche d'un ministre dont le périmètre ministériel est très étendu. Ce faisant, elle peut aussi permettre de créer une forme de complémentarité, en nommant à côté d'un ministre détenant une épaisseur politique incontestable, un secrétaire d'Etat davantage perçu comme un spécialiste du sujet en cause⁴⁷⁷. Au contraire, lorsque le titulaire d'un département de plein exercice est issu de la société civile, le Président de la République et le Premier ministre pourront être tentés de lui adjoindre une fin connaisseuse des rouages parlementaires et partisans. Il a déjà été souligné, à cet égard, combien la composition de tels attelages était essentielle au bon fonctionnement du Gouvernement.

Une telle désignation permet également d'assurer la coordination d'administrations parfois éclatées.

⁴⁷⁶ L'exemple de Xavier Bertrand, est en la matière éloquent. Nommé secrétaire d'Etat le 31 mars 2004, pour mener sous l'autorité de Philippe Douste-Blazy, la réforme de l'assurance maladie, il lui succéda ensuite comme ministre de la santé moins d'un an plus tard, le 2 juin 2005. Il en va de même pour Nathalie Kosciusko-Morizet, nommée secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'écologie au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy, qui succéda ensuite à Jean-Louis Borloo à la tête de ce portefeuille nouvellement créé (après un bref passage comme secrétaire d'Etat chargé du numérique).

⁴⁷⁷ Parmi les exemples de secrétaires d'Etat nommés en raison de leurs connaissances techniques, on peut citer l'exemple de Nicole Guedj avocate de profession, nommée au droit des victimes, ou plus anciennement celui de Bernard Kouchner, médecin de profession, nommé secrétaire d'Etat à la santé. L'un comme l'autre entourait des ministres politiques non spécialistes du sujet (respectivement Dominique Perben et Martine Aubry).

Le secrétaire d'Etat remplit alors un rôle technique essentiel en permettant au ministre de reprendre la main sur des directions parfois très autonomes⁴⁷⁸. Elle peut également permettre de faire émerger certains domaines de spécialisation administratives, constituant des départements ministériels en devenir et nécessitant une régulation gouvernementale. L'institution sera alors un juste compromis entre la création d'un ministère plein et entier qui peut sembler prématurée, et une politique de la chaise vide qui consisterait à laisser totalement en friche des secteurs en développement.

La strate la moins élevée de la hiérarchie gouvernementale présente également une utilité politique. Elle est souvent indispensable pour permettre la représentation de formations politiques moins importantes voire satellites de la majorité au sein du Gouvernement. Il s'agit alors d'honorer des personnalités dont il n'est pas possible de faire des ministres à part entière, mais dont l'appartenance partisane peut apporter ou compléter un soutien de poids⁴⁷⁹. Dans une telle configuration, le choix des secrétaires d'Etat apparaît comme une prérogative hautement politique, et la désignation des titulaires sera bien souvent le fruit d'un dosage méticuleux entre pluralisme, et préservation de l'unité de pensée du Gouvernement.

De la même manière, l'attribution d'un secrétariat d'Etat peut aussi permettre de récompenser des soutiens de campagne, ceux qui sont souvent qualifiés dans le jargon journalistique de « seconds couteaux »⁴⁸⁰. Il convient de relever, en la matière, que les contingences personnelles priment généralement sur le souci de bonne administration. En témoigne la grande variabilité de la structure gouvernementale, plus spécifiquement encore aux échelons les moins élevés de la hiérarchie. Les exemples de domaines de compétences érigés tour à tour en ministère de plein exercice, en ministère délégué, ou en secrétariat d'Etat, sans réelle continuité ni cohérence, sont légion.

⁴⁷⁸ Sans doute est-ce ce qui fait dire à D.Amson que le secrétaire d'Etat s'apparente souvent à un « directeur de cabinet bis » du ministre. Voir D.AMSON, « Les secrétaires d'Etat sous la Cinquième République », *RDP*, 1972, pp 661 et s.

⁴⁷⁹ A titre d'illustration, on peut citer dans le Gouvernement Philippe, l'exemple de Geneviève Darrieusecq, nommée secrétaire d'Etat auprès de la ministre des armées, et qui a été nommée en juin 2018, pour éviter l'absence complète de membres du Modem, après le départ de l'ensemble des ministres de cette formation politique, François Bayrou, Sylvie Goulard, et Marielle de Sarnez, suite à la révélation de l'affaire des emplois fictifs des attachés parlementaires de cette formation.

⁴⁸⁰ Dans les Gouvernements des Présidences Sarkozy et Hollande, ces derniers sont souvent rentrés non immédiatement après l'élection présidentielle, mais bien souvent postérieurement.

d. Les moyens d'actions du secrétaire d'Etat : l'existence ponctuelle de secrétaires d'Etat autonomes sous la Cinquième République

Comprendre la signification de cette institution originale, impose de s'interroger là encore, sur la réalité des prérogatives dévolues aux secrétaires d'Etat, et d'examiner le degré de subordination de ces derniers vis-à-vis de leur autorité de tutelle.

Comme pour les ministres délégués, il faut clairement distinguer, les secrétaires d'Etat détenant un domaine de compétence préétabli, dont l'intitulé est bien spécifié dans le décret de composition du Gouvernement, et ceux qui sont simplement placés auprès du Gouvernement sans secteur fonctionnel défini. A cet égard, il importe de relever l'existence d'une catégorie « hors norme » qui s'est développée au fil de l'Histoire constitutionnelle de la Cinquième République, les secrétaires d'Etat autonomes. Si cette dernière n'a pas fait flores, elle suscite l'intérêt par son originalité et par les nombreux débats doctrinaux qu'elle a pu soulever.

La majeure partie de la doctrine attribue à Valéry Giscard d'Estaing la paternité de cette institution. Pourtant, les gouvernements formés sous la présidence de Gaulle comportaient déjà des secrétaires d'Etat autonomes, tels Jean Foyer nommé à la communauté lors du remaniement du 5 février 1960, Robert Boulin qui avait hérité des rapatriés lors de celui du 24 août 1961, et fut maintenu ensuite avec le même statut au sein de la première équipe Pompidou, Robert Nungesser et André Bettencourt qui occupèrent les portefeuilles du logement, et du transport, dans la troisième équipe du même nom⁴⁸¹.

En revanche, ce qui frappe c'est la volonté de Valéry Giscard d'Estaing d'institutionnaliser et de justifier cette catégorie hybride. Ainsi, alors qu'il évoquait la composition de son premier Gouvernement dans la presse, il expliquait en ses termes : « il y aura des secrétaires d'Etat autonomes, c'est à dire des secrétaires d'Etat qui géreront des départements ministériels, sans qu'il soit nécessaire

⁴⁸¹ Le caractère autonome de ces secrétaires d'Etat se déduit en réalité à la lecture du décret portant composition du Gouvernement. Dans les Gouvernements de la Présidence du Général de Gaulle, ceux-ci précisent toujours le membre du Gouvernement auprès duquel ils sont placés, qu'il s'agisse du Premier ministre, ou d'un ministre. La catégorie des secrétaires d'Etat autonomes, existe donc par préterition. Pour autant, il ne semble pas y avoir eu de la part du premier Président de la Cinquième République, de volonté d'institutionnaliser cette dernière comme ce sera le cas à partir de 1974.

qu'ils participent en tant que tel à l'ensemble des délibérations du Gouvernement »⁴⁸².

Cette définition a cependant été jugée incomplète par une partie de la doctrine, en ce qu'elle semble faire de la non-participation au Conseil des ministres l'axe fort de la justification de l'institution⁴⁸³. Or, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, celle-ci semblait être la règle pour l'ensemble des secrétaires d'Etat, à l'exception du secrétaire d'Etat porte-parole du Gouvernement.

Ce critère est donc un élément qui permet de distinguer clairement secrétaires d'Etat autonomes et ministres de plein exercice. Mais, il ne saurait par lui-même justifier le recours à cet échelon gouvernemental. C'est donc plutôt d'une volonté combinée de donner davantage d'autonomie à certains membres du Gouvernement, en évitant dans le même temps une composition pléthorique du Conseil des ministres que l'idée a trouvé ses germes.

Deux explications complémentaires peuvent être avancées. D'abord, l'autonomie pourrait résulter du domaine dévolu aux intéressés. Parmi les portefeuilles attribués aux secrétaires d'Etat autonomes, on remarquera des sujets transversaux, non susceptible de se rattacher à l'un des ministères les plus traditionnels, mais ne constituant pas encore ou plus des champs de compétence suffisamment développés pour être octroyées à des ministres⁴⁸⁴. L'institution couvrirait en quelque sorte un « angle mort », en permettant au titulaire de bénéficier de l'autonomie inhérente à son portefeuille, mais en limitant dans le même temps son importance dans la hiérarchie gouvernementale.

L'autre explication susceptible d'être avancée est plus politique, et pourrait résider dans la volonté présidentielle de conférer à l'auteur une marge de manœuvre plus importante, sans lui octroyer un poids politique disproportionné au regard du portefeuille dévolu. Ce sont alors des considérations plus personnelles qui emporteraient la décision du pouvoir exécutif. Là encore, cette grille de lecture

⁴⁸² Intervention télévisée de Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, en date du 30 mai 1974.

⁴⁸³ Voir notamment sur ce point précis, J.CABANNES, *op.cit.*, p 67.

⁴⁸⁴ Parmi les domaines de compétences en cause, on citera notamment les anciens combattants, les postes et télécommunications, les universités, ou les départements et territoires d'outre-mer. Si ces matières ont fréquemment été rattachées à des ministères de pleins exercices par commodité : respectivement la défense, l'industrie, l'éducation nationale, ou l'intérieur ; elles ne relèvent pas en propre du champ de compétence de ces ministères. Il s'agit donc bien de sujets interministériels, ce qui peut expliquer le recours à cette institution.

est assez tentante, la liste des titulaires laissant entrevoir des personnalités assez libres de leurs mouvements, moins liées à la vie politique, et sans doute par là même moins prompts à respecter la discipline partisane⁴⁸⁵. Le statut de secrétaire d'Etat autonome pouvait donc sembler de nature à leur apporter le surcroît d'indépendance souhaité.

Cependant, l'institution des secrétaires d'Etat autonome a été vivement critiquée par une partie de la doctrine. D'aucuns ont ainsi estimé que celle-ci participait au délitement de l'autorité de Matignon sur le fonctionnement du Gouvernement. Non rattachés au Premier ministre ou à un autre membre du Gouvernement, les secrétaires d'Etat autonomes se trouveraient dans les faits en prise directe avec le Président de la République, ce qui pourrait accentuer l'emprise de celui-ci sur l'organe gouvernemental.

D'autres y ont vu, de manière paradoxale, un renforcement du parlementarisme britannique, notant un parallèle avec la pratique d'outre-manche et l'existence d'une distinction entre le *cabinet* et le *gouvernement*, qui commencerait à s'incarner en France par la restriction croissante de l'accès aux organes de délibération gouvernementaux⁴⁸⁶.

Sans forcément entrer dans le vif du débat, il importe de relever que si cette catégorie offre des mérites déjà soulignés, elle présente aussi certains inconvénients. Elle a d'abord pour effet de priver certains domaines de compétences de toute représentation au sein du Conseil des ministres du Gouvernement puisque aucun ministre de plein exercice n'est susceptible de les préempter, et que les secrétaires d'Etat autonomes n'y ont en aucun cas accès. Cela créé une « zone grise », touchant parfois à des matières hautement sensibles comme les universités, les transports, la culture, et cette liste n'est pas exhaustive.

De même, certains auteurs ont noté le manque de moyens d'actions dont disposent les secrétaires

⁴⁸⁵ Parmi les heureux bénéficiaires d'un secrétariat d'Etat autonome : Jean-Pierre Soisson, Olivier Stirn, Françoise Giroud ou encore Agnès Saunier-Seïté, se distinguent sans doute par le caractère original de leur parcours, et une certaine indépendance vis-à-vis de l'exécutif et des formations politiques composant la majorité giscardienne.

⁴⁸⁶ Voir notamment J.CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 2e édition, 1979, p 1024.

d'Etat autonomes, puisqu'ils ne détiennent souvent que peu d'administrations propres⁴⁸⁷. Ils en sont alors souvent réduits à devoir solliciter les administrations d'autres membres du Gouvernement sur lesquelles ils n'ont cependant aucun pouvoir de tutelle hiérarchique.

Quoiqu'il en soit, le recours à cette catégorie gouvernementale quelque peu hybride s'est rapidement essoufflé au cours du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, avant de disparaître totalement avec l'arrivée au pouvoir de ses successeurs. Cette dernière constitue cependant un cas d'école intéressant en ce qu'elle montre que si une autonomie plus large peut induire plus de confort dans l'action gouvernementale, elle n'entraîne pas nécessairement des prérogatives effectives. Elle reste une exception ponctuelle, et la tradition constitutionnelle de la Cinquième République veut que le secrétaire d'Etat soit systématiquement placé sous la tutelle d'un autre membre du Gouvernement.

Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur le statut du secrétaire d'Etat placé auprès du ministre, sinon pour préciser comme pour les ministres délégués la nécessité de distinguer ceux qui disposent d'un domaine de compétence précis de ceux qui n'en détiennent pas, les effets de cette subdivision étant identiques pour ces deux catégories de membres⁴⁸⁸.

4. Le Haut-Commissaire

La catégorie gouvernementale du Haut-commissaire fut largement utilisée dans les compositions des gouvernements de la Troisième République. Sous la Cinquième République, elle semblait avoir sombré dans les limbes de l'oubli, l'appellation étant en réalité réservée à des hauts fonctionnaires dotés de compétences dans des domaines spécifiques. Elle ne paraissait cependant plus avoir vocation à être attribuée à des membres du Gouvernement.

Pourtant, de manière inédite, le décret du 18 mai 2007, portant composition du premier Gouvernement Fillon renoue avec la tradition constitutionnelle des régimes précédents. Pour la première fois depuis 1958, il acte la nomination d'un Haut-commissaire en charge des solidarités actives contre la

⁴⁸⁷ J.CABANNES, *op.cit.*, p 68.

⁴⁸⁸ Voir donc, les développements du II de la présente sous-section.

pauvreté⁴⁸⁹. De même, le décret du 3 septembre 2019, relatif à la composition du Gouvernement nomme-t-il Jean-Paul Delevoye Haut-commissaire aux retraites, placé sous la tutelle de la ministre des solidarités et de la santé.

La réapparition inédite de cette catégorie de membres du Gouvernement reste pour le moment exceptionnelle. Mais elle ne peut que susciter un intérêt légitime pour cette institution lourde de paradoxes.

L'appellation de Haut-commissaire revêt un double sens. Un sens administratif qui semble avoir d'abord prédominé, et un sens gouvernemental qui s'est développé avec la pratique constitutionnelle de la Troisième République et a perduré avec celle de la Quatrième. Si la Cinquième semblait avoir nettement privilégiée cette première conception, la composition des gouvernements Fillon II et Philippe démontre que l'ambiguïté subsiste.

Au sens littéral du terme, le commissaire est « le porteur d'une commission », c'est celui à qui l'on confie « la charge de réaliser quelque chose, dans le cadre d'une fonction temporaire »⁴⁹⁰. Ici, cette définition est particulièrement éclairante pour mieux appréhender la portée de cette institution. Dans sa conception initiale, le Haut-commissaire est d'abord un fonctionnaire placé au sommet de la hiérarchie administrative, et en charge d'une mission bien spécifique, et le plus souvent provisoire.

Cette définition permet de mieux comprendre la notion en droit français. Elle irrigue aussi l'utilisation du terme dans de nombreuses démocraties contemporaines. Stéphane Frangi souligne ainsi la proximité entre cette appréhension du terme et son développement dans la pratique constitutionnelle italienne ou le « *alto commissario* », est un fonctionnaire de la haute administration publique créé pour faire face à une situation d'urgence, ce dernier étant le plus souvent subordonné aux membres du Gouvernement, mais néanmoins placé au sommet de la hiérarchie administrative⁴⁹¹.

L'autre trait spécifique de cette institution « hors norme », réside là encore dans le caractère éphémère

⁴⁸⁹ Décret du 18 mai 2007, relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 19 mai 2007).

⁴⁹⁰ Selon la définition qu'en donnent les dictionnaires de la langue courante. Cf notamment *Larousse illustré*, 1^{ère} édition, Paris 1905.

⁴⁹¹ M.FRANGI, « Le Haut-commissaire : vers la résurrection d'une fonction traditionnelle dans la République Française », in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2008/1 n°73, PUF, p 27.

de la mission qui lui est dévolu. Le Haut-commissaire italien a vocation à résoudre une difficulté temporaire posée par l'actualité immédiate, mais pas à occuper une fonction qui serait susceptible de devenir permanente. Ce sont donc à la fois le caractère sensible de la mission confiée, et sa limitation dans le temps qui le distinguent clairement du haut fonctionnaire traditionnel.

En France, la conception qui va progressivement se développer ne rejoint pas totalement la définition première du mot, mais elle en supporte largement le fil conducteur. L'institution sera d'abord mise en place à des fins administratives, dans deux configurations précises.

La première consistait à accorder ce titre à un haut-fonctionnaire chargé d'une mission particulière, non susceptible d'être rattachée à un domaine de compétence précis, mais nécessitant la mobilisation d'une pluralité d'acteurs administratifs. L'exemple le plus flagrant en la matière est sans doute le Haut-commissariat à l'énergie atomique qui fut instauré sur l'instance du Général de Gaulle⁴⁹². De la même manière, et ce depuis la Troisième république, un haut fonctionnaire est généralement chargé du plan, soit sous l'appellation de Haut-commissaire, soit plus fréquemment sous celle de Commissaire général⁴⁹³. Il est intéressant de relever que ces organismes instaurés à la fin de la Troisième République, perdurent encore aujourd'hui. Dans ces deux hypothèses, c'est bien le caractère spécifique de la mission, à la fois transverse et interministérielle, qui a justifié le recours à cette dénomination particulière.

La deuxième utilisation de ce titre relève d'une configuration territoriale, aussi bien sur le plan intérieur que sur le plan extérieur. A partir de la Troisième République, l'appellation sera fréquemment conférée au représentant de l'Etat au sein de certaines colonies ou territoire d'outre-mer, ou au sein de certaines subdivisions récemment acquises. Un des exemples le plus flagrant en la matière est sans doute celui de l'amiral François Darlan, qui s'autoproclama Haut-Commissaire en Afrique lors de sa tournée au Maghreb, lors de l'invasion de la zone libre par l'ennemi⁴⁹⁴. Ce titre

⁴⁹²Voir Ordonnance n°45-2563 du 18 octobre 1945, instaurant un commissariat général à l'énergie atomique. Il a pour mission principale de développer les applications de l'énergie atomique, notamment dans les domaines de l'énergie, de la défense, et de la recherche.

⁴⁹³Sous la Cinquième République, cette fonction a fréquemment été confiée à un membre du Gouvernement parfois ayant rang de ministre d'Etat, notamment en raison de l'impossibilité de rattacher cette administration à un autre domaine de compétence ministériel.

⁴⁹⁴Il faut aussi noter que le titre de Haut-commissaire avait déjà été déjà été utilisé en 1918, avec la création d'un Haut-Commissariat en charge d'Alsace-Lorraine, confié au représentant de l'Etat qui assumait la coordination des services de cette province nouvellement rattachée

visait surtout ici à conférer à l'intéressé une légitimité dans les négociations avec les représentants alliés et les consulats neutres, mais aussi à renforcer sa légitimité de chef militaire sur la zone nord-africaine⁴⁹⁵.

La nomination du Maréchal Jean de Lattre de Tassigny comme Haut-commissaire de la République en Moyen-Orient, une décennie plus tard, répondait aux mêmes enjeux, puisque sous ce vocable l'intéressé occupa principalement des fonctions de représentation Etatique, et de commandement des forces armées dans la région indochinoise. Ici, l'appellation de Haut-commissaire visait sans doute à honorer le parcours militaire de l'intéressé en lui conférant un rang civil qui soit à la hauteur de son niveau au sein de la haute hiérarchie militaire. Elle permettait également de lui conférer une légitimité indéniable, cette dernière soulignant sans équivoque son lien avec l'Etat français⁴⁹⁶.

L'usage consistant à attribuer le titre de Haut-Commissaire au plus haut représentant de l'Etat dans une subdivision de notre territoire subsiste aujourd'hui, puisque les représentants de l'Etat en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie Française bénéficient encore de cette appellation prestigieuse⁴⁹⁷.

L'appellation fut également utilisée, certes plus rarement, pour garantir une meilleure représentation de la France au sein d'Etat avec lesquels les relations diplomatiques pouvaient être sources de complexité. Ce fut notamment le cas au Levant et en Autriche où la fonction de Haut-Commissaire s'est alors substituée à celle plus traditionnel d'ambassadeur. Il s'agissait ici de mettre en exergue le caractère hautement politique de la mission conférée, et l'attention portée au rétablissement du dialogue dans ces pays. Sans doute visait-elle également à souligner l'étroitesse de l'action menée, celle-ci étant placée sous le regard accru du Gouvernement.

Cette conception n'a pas fait florès au sein de la diplomatie française. Il faut cependant noter qu'elle

⁴⁹⁵C'est toutefois dans un contexte particulièrement controversé, et après avoir été officiellement désavoué par Pétain que Darlan prend le titre de Haut-Commissaire. Pour des développements plus précis voir notamment, Amiral J.MOREAU, *Les derniers jours de Darlan*, Pygmalion, 1985, p 280 et s.

⁴⁹⁶Héros militaire de la campagne Rhin et Danube, très respecté au sein des forces armées françaises, le Général Jean de Lattre de Tassigny fut installé comme Haut-Commissaire à Saïgon le 17 décembre 1950. Ce n'est toutefois qu'à titre posthume qu'il sera élevé à la dignité de Maréchal de France.

⁴⁹⁷C'est seulement depuis 1981 que le représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie Française peut bénéficier de cette appellation. Il était auparavant nommé Gouverneur. On observera néanmoins que le premier Gouverneur nommé à Nouméa, l'amiral Georges Thierry d'Argenlieu, a brièvement bénéficié en sus de la casquette de Haut-Commissaire du Pacifique.

est fréquemment utilisée au sein des organisations internationales, et notamment dans le cadre des Nations-Unies. Ainsi a-t-on envisagé d'octroyer le titre de Haut-Commissaire à Bernard Kouchner lorsqu'il fut nommé haut représentant l'ONU au Kosovo, et plusieurs agences spécialisées, surtout dans les domaines les plus sensibles⁴⁹⁸ bénéficient de cette appellation.

En tout Etat de cause, au début de la Troisième République, c'est d'abord à des fins administratives que le Haut-Commissariat sera utilisé. L'institution permet de souligner à la fois le caractère ponctuel de la mission mais offre aussi à son titulaire une légitimité pour agir au nom de l'Etat. Si la fonction n'est pas à proprement parler exercée par une personnalité politique, elle n'en apparaît pas moins comme éminemment politique. C'est donc assez naturellement que le glissement vers une utilisation gouvernementale du titre va s'opérer.

Le gouvernement Ribot consacra la naissance d'une nouvelle catégorie de membres du Gouvernement, les Haut-Commissaire ou les commissaires généraux⁴⁹⁹, placés en dessous des ministres, mais au-dessus des sous-secrétaires d'Etat. D'emblée ce nouvel échelon se distingue par l'originalité des domaines de compétences octroyés. Le premier dans l'ordre protocolaire, Charles Guernier, fut nommé Haut-Commissaire auprès du Gouvernement britannique pour le règlement des affaires maritimes interalliées, tandis que le second, André Tardieu⁵⁰⁰, obtint la charge d'un Haut-Commissariat aux Etats-Unis. Même dans la sphère gouvernementale, ce qui fonde la spécificité de cette catégorie originale semble donc encore préservé⁵⁰¹, la conception *ratione loci* de l'institution étant préservée.

Comme le démontre Stéphane Frangi, le recours au Haut-commissaire gouvernemental va progressivement se pérenniser⁵⁰². L'utilisation de cette catégorie fut maintenue par Georges

⁴⁹⁸On peut citer l'exemple du Haut-Commissariat pour les réfugiés ou de celui pour les Droits de l'Homme.

⁴⁹⁹Les deux appellations semblent utiliser de manière un peu indifférente au gré de l'Histoire et des envies des Présidents du Conseil successifs. Une observation plus attentive montre cependant que les Haut-Commissaire ont la préséance administrative sur les Commissaires Généraux.

⁵⁰⁰L'intéressé, qui n'en était qu'au début de sa carrière prestigieuse, devint ensuite un ténor de la Troisième République, occupant à trois reprises la Présidence du Conseil. Pour André Tardieu, l'accession à la fonction de Haut-Commissaire gouvernemental était donc bien la première étape de son « cursus honorum gouvernemental ». (cf M.FRANGI, *op.cit.*, p 27 et s.)

⁵⁰¹Les deux personnalités exercées leur ministère respectivement en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. La frontière entre fonction gouvernementale et fonction administrative semble ici assez poreuse, mais c'est la mention dans le décret de composition du Cabinet qui permet de les distinguer.

⁵⁰² M.FRANGI, *op.cit.*, pp 27 et s.

Clémenceau. Peu après son arrivée à la Présidence du Conseil, il fit ainsi entrer au Gouvernement Blaise Diagne qui occupa d'abord le portefeuille de Commissaire Général de la République en Afrique de l'Ouest, avant que ce poste soit ensuite dénommé Haut-Commissaire en charge des troupes noires. En réalité, sous couvert de ces appellations, l'intéressé avait comme mission principale la formation, le recrutement et le suivi des soldats africains dans l'Armée française. Une fonction de représentation territoriale donc, mais auquel s'ajoutait un champ de compétence bien précis.

Dans le gouvernement Georges Leygues, Blaise Diagne conserva son portefeuille, mais on assista à la naissance d'un second Haut-Commissariat charge des essences et du pétrole⁵⁰³. Cette nomination manifeste un premier tournant, puisque cette nouvelle catégorie ministérielle n'est plus utilisée uniquement à des fins de représentation territoriale, mais consiste en l'attribution d'un domaine de compétence *ratione materiae*. L'institution épouse donc la forme d'une fonction gouvernementale plus classique.

Progressivement, cette conception nouvelle de l'institution va connaître un vrai développement, et plusieurs domaines de compétences gouvernementaux furent ensuite attribués à des Haut-commissaire : l'éducation physique et la préparation militaire d'abord⁵⁰⁴, les sports⁵⁰⁵ et l'aéronautique et les transports ensuite⁵⁰⁶, la guerre et les habitations enfin⁵⁰⁷. Il y eut également dans le Gouvernement Aristide Briand, un Haut-commissariat situé aux confins de la compétence territoriale et de la compétence matérielle, puisque Henry de Jouvenel occupa les fonctions de Haut commissaires en charge de la Syrie et du Liban dans le cabinet d'Aristide Briand.

Une observation plus attentive des portefeuilles confiés aux hauts Commissaires sous la Troisième République, montre qu'il s'agissait soit de sujet répondant à des problématiques d'actualité immédiate, comme la question des essences et du pétrole, ou celle de la préparation militaire, soit de thématiques commençant seulement à être reconnue comme des compétences gouvernementales, comme les sports ou la question du logement. L'usage gouvernemental de cette institution, rejoint

⁵⁰³Ce portefeuille fut occupé successivement par Paul Beranger et Laurent Eynac.

⁵⁰⁴Il fut occupé par Henri Pathé dans le Gouvernement Poincaré puis par Paul Béranger dans les Cabinets Edouard Herriot et Paul Painlevé.

⁵⁰⁵Haut-commissariat occupé par Paul Bénazet dans les Cabinets Herriot et Painlevé précités.

⁵⁰⁶Ce poste fut occupé par Laurent Eynac dans les mêmes équipes.

⁵⁰⁷De manière plus tardive, ce fut le cas dans le Cabinet d'Aristide Briand en 1930.

donc complètement son utilisation administrative : les missions confiées à ces derniers sont ponctuelles, et limitées dans le temps ou dans l'espace.

Si cette appellation revêt une certaine ambiguïté, c'est aussi parce que la frontière entre déclinaison administrative et gouvernementale de la notion n'est pas nette sur le plan matériel⁵⁰⁸. C'est donc la définition formelle qui permet de distinguer clairement les deux : les Hauts commissaires gouvernementaux sont ceux qui sont expressément nommés dans les décrets de composition du Gouvernement. En tout Etat de cause, jusqu'en 2007, l'institution du Haut-commissaire gouvernementale pouvait apparaître comme une singularité de la Troisième République. De 1946 à 2007, il n'y eut que des Hauts commissaires ou des commissaires généraux administratifs.

Sous la Cinquième République, le recours au Haut-commissaires gouvernementaux est donc inédit. Pourtant, un certain nombre de traits communs aux nominations de Martin Hirsch et de Jean-Paul Delevoye permettent cependant de l'expliquer. Ces nominations apparaissent davantage comme des réponses circonstanciées qu'elles ne témoignent d'une volonté de ressusciter durablement cette catégorie de membres du Gouvernement.

Le premier élément d'explication tient au parcours des principaux intéressés. Bien qu'il soit d'abord Haut-fonctionnaire, Martin Hirsch apparaissait clairement comme étiqueté à gauche. Il avait notamment été antérieurement à sa nomination de directeur de cabinet de Bernard Kouchner, lorsque ce dernier occupait le portefeuille de la santé⁵⁰⁹, avant d'occuper des fonctions dans la haute administration durant la période de la cohabitation entre Chirac et Jospin. C'était en tant que personnalité du monde humanitaire qu'il s'était d'abord distingué puisqu'il présidait avant son entrée en fonction l'association Emmaüs. Sa nomination s'inscrivait donc pleinement dans la logique de construction d'un Gouvernement d'ouverture prônée par Nicolas Sarkozy⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ L'exemple le plus flagrant de cette porosité est le Commissariat général chargé des questions juives qui fut malheureusement instauré durant la période du régime de Vichy. Les deux titulaires du postes, Xavier Vallat, puis Louis Darquier de Pellepoix, ont souvent été considérés comme membre du Gouvernement de Vichy. Pourtant, ils ne furent en réalité jamais nommés dans les décrets de composition du Gouvernement, et s'apparentent donc d'abord à des Hauts fonctionnaires.

⁵⁰⁹ L'intéressé qui a occupé ces fonctions entre 1997 et 1999 dans le premier Gouvernement Jospin, était également conseiller santé de Martine Aubry (voir arrêté des 6 et 9 juin 1997 portant nomination au cabinet du secrétaire d'Etat à la santé, et nomination au cabinet du ministre de l'Emploi et de la solidarité in JORF des 7 et 10 juin 1997).

⁵¹⁰ Pour des développements plus précis sur les circonstances de sa nomination voir notamment dans la presse quotidienne, E.FAVREAU, « Martin Hirsch, le haut-commissaire solidaire » in *Libération*, 19 mai 2007, politique.

Le recours au titre de Haut-commissaire, plus qu'aux appellations gouvernementales traditionnelles de ministre ou de secrétaire d'Etat n'est pas anodin. Il paraît avoir été souhaité par le principal intéressé, et peut exprimer une plus grande distanciation vis-à-vis de l'orientation générale de la première équipe gouvernementale de l'ère Sarkozy. L'ambivalence entre fonction administrative et fonction gouvernementale profite ici à Martin Hirsch et lui permet un positionnement politique plus neutre⁵¹¹.

Il convient enfin, de manière anecdotique, de relever que le grand-père de Martin Hirsch, Etienne Hirsch, a occupé les fonctions de commissaire général au plan sous la Quatrième République⁵¹². Sans que cet élément ne soit évidemment déterminant, il n'est pas interdit de penser que l'intéressé ait pu avoir un certain tropisme pour cette catégorie gouvernementale qui servait pleinement son positionnement personnel, quitte à orienter dans cette direction le choix présidentiel.

Le statut de Jean-Paul Delevoye est un peu différent, mais sa nomination comme Haut-commissaire répond à des enjeux assez équivalents. Ancien ministre dans le Gouvernement Raffarin⁵¹³, Jean-Paul Delevoye avait été préalablement Médiateur de la République puis Président du Conseil économique social et environnemental, avant d'occuper les fonctions de Haut-commissaire en charge de la réforme des retraites entre décembre 2015, et septembre 2017, mais sans être formellement membre du Gouvernement. Ce n'est que par le décret du 3 septembre 2019 qu'il intégra formellement celui-ci, ce qui témoigne bien de la porosité entre l'usage administratif et gouvernemental de l'institution.

L'appellation de Haut-commissaire était particulièrement adaptée au positionnement de Jean-Paul Delevoye qui avait auparavant présidé des autorités administratives indépendantes, et témoigne de la volonté d'Emmanuel Macron de lui proposer un statut sur mesure. Il est également manifeste que les responsables de l'exécutif n'ont pas voulu déposséder la ministre des Solidarités, Agnès Buzyn, de la conduite de la réforme, qu'elle avait contribué à préparer⁵¹⁴. Nommer Jean-Paul Delevoye Haut-commissaire permettait de le placer sous la tutelle d'un autre ministre, sans avoir recours aux

⁵¹¹ M.FRANGI, *op.cit.*, p 27.

⁵¹² Décret du 11 septembre 1952.

⁵¹³ Décret du 7 mai 2002 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 8 mai 2002).

⁵¹⁴ « Jean-Paul Delevoye nommé haut-commissaire à la réforme des retraites », *Le Monde*, 14 septembre 2017.

catégories subalternes de ministres délégués ou secrétaires d'Etat, qui auraient alors semblé bien peu prestigieuses au regard des fonctions précédentes occupées par l'intéressé.

Le deuxième élément d'explication réside dans les domaines de compétence attribués tant à Martin Hirsch qu'à Jean-Paul Delevoye. Le premier avait été nommé aux solidarités actives contre la pauvreté, ce qui ne recouvre aucun intitulé ministériel traditionnel⁵¹⁵ mais répond plutôt à une mission bien ponctuelle bien délimitée aux confins de l'humanitaire. Quant au deuxième, le portefeuille qui lui a été conféré, il ne recouvre pas un champ de compétence classique, mais bien une réforme précise, ce qui a pour effet de délimiter de manière temporelle sa mission.

Comme sous la Troisième République, le recours à l'appellation de Haut-commissaire est privilégié pour souligner une mission spécifique et ponctuelle. Il est resté jusqu'alors exceptionnel et circonstancié.

L'existence d'une hiérarchie gouvernementale, dictée à la fois par l'ordre protocolaire entre les membres du Gouvernement, et par l'existence de chaque catégorie de membres apparaît donc comme un élément essentiel de l'organisation gouvernementale. C'est aussi une source importante de préservation de la solidarité ministérielle. Toutefois, cette hiérarchie de droit est souvent remise en cause par des facteurs pratiques.

§2. Une hiérarchie contournée par la pratique constitutionnelle

Il importe de relever l'existence de facteurs susceptibles de limiter la portée de la hiérarchie établie par le droit, voire de faire naître à côté de celle-ci une forme de hiérarchie parallèle. Certains ministères ont un ascendant naturel sur d'autres, et certains ministres une sphère d'influence naturellement plus étendue. De tels facteurs appuient parfois l'ordre des choses établi par les décrets relatifs à la composition du Gouvernement. Ils peuvent également le perturber.

⁵¹⁵ On relèvera cependant le contre-exemple en la matière de qui fut secrétaire d'Etat chargé de l'action humanitaire d'urgence dans les Gouvernements Juppé, domaine qui semble se rapprocher de l'intitulé gouvernemental de Martin Hirsch. Il y eut également dans plusieurs gouvernements des ministres ou secrétaires d'Etat chargé de la solidarité. C'est la notion de solidarité active qui semble nouvelle, et semble placer la démarche gouvernementale en lien direct avec les œuvres caritatives.

La première limitation de cette hiérarchie de droit provient de la prééminence naturelle de certains portefeuilles. Les fonctions les plus traditionnelles, héritières des anciens secrétariats d'Etat du Roi, étaient le plus fréquemment honorées d'un rang élevé dans l'ordre de préséance gouvernementale, la pratique la plus ancienne consistant à classer les ministères dans la hiérarchie gouvernementale en se fondant sur leur ordre d'érection⁵¹⁶.

Cette tradition s'est quelque peu estompée, certains grands portefeuilles sociaux ou sociétaux prenant épisodiquement le pas au gré des priorités gouvernementales. Néanmoins, et quel que soit leur place officielle dans l'ordre protocolaire, les détenteurs d'un domaine de compétence régalien jouissent d'un léger surcroît de prestige. Ils touchent à ce qui fait le cœur de la puissance de l'Etat, et sont donc en contact permanent avec le Président de la République.

Dans les Gouvernements de la Présidence Hollande, les ministères de l'intérieur et de la défense ont été relégués en deuxième division dans la hiérarchie gouvernementale⁵¹⁷. Pourtant, Manuel Valls et Bernard Cazeneuve occupaient le portefeuille de l'intérieur avant d'être nommé Premier ministre. Quant au ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, il s'est rapidement affiché comme l'un des poids lourds les plus importants de l'équipe, au point d'obtenir la possibilité de cumuler la présidence de la région Bretagne avec son département ministériel, contre la règle qui avait été initialement fixée.

De même, le ministre des Finances occupe-t-il naturellement une place prépondérante, largement renforcée par la LOLF. Saisi en permanence de demandes de crédits plus ou moins réalistes, il tient les cordons de la bourse et dispose donc d'une forme de prévalence naturelle sur les autres ministres⁵¹⁸.

L'autre phénomène qui bouleverse parfois la hiérarchie préétablie consiste en la création des « super-ministères », réunissant des champs de compétence traditionnellement disjoints pour conférer à son titulaire un rôle important, ou pour donner au portefeuille originaire une visibilité plus accrue. Un exemple flagrant en la matière, réside sans doute dans la création par Nicolas Sarkozy en 2007, d'un

⁵¹⁶ J.FOYER, *op.cit.*, p 104.

⁵¹⁷ Au sein du premier et du deuxième Gouvernement Ayrault, Manuel Valls, ministre de l'intérieur, et Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense occupent respectivement la septième et la dixième place, le premier étant notamment devancé par les ministres de l'éducation nationale, de la santé, de « l'égalité des territoires » (sic), et le deuxième également par ceux de l'écologie, et du « redressement productif ». Cf (JORF des 17 mai 2012, et 13 juin 2012).

⁵¹⁸ Pour des développements complets sur la montée en puissance de Bercy, voir notamment F.BLOCH-LAINE, « L'affirmation d'une puissance », in *Pouvoirs*, n°53, 1990, pp 5-15

grand ministère de l'écologie incluant également l'équipement, les transports, la mer, et parfois l'énergie ou l'aménagement du territoire⁵¹⁹.

La conjugaison d'une actualité plaçant le sujet écologique au cœur du débat politique, et la création d'un véritable empire administratif vont donner immédiatement à ce portefeuille une visibilité certaine. Le maintien de ce nouveau découpage par les Présidents de la République qui se sont succédé depuis lors, va entraîner une forme de prépondérance naturelle de ce portefeuille dans la hiérarchie gouvernementale. Un détail ne trompe pas, depuis 2008 il a été confié trois fois à des ministres d'Etat⁵²⁰.

La volonté de nommer des « super-ministres » ne date pas d'hier. Dès 1972, dans le premier Gouvernement Messmer, c'est d'un véritable empire dont le baron du gaullisme d'alors, Olivier Guichard, avait hérité, puisqu'il avait été placé à la tête d'un grand ministère regroupant l'équipement, et l'aménagement du territoire, mais aussi le tourisme, et les transports⁵²¹. De même, le grand portefeuille des affaires sociales adjoignant la ville, les affaires sociales et la santé dont a bénéficié Simone Veil dans le Gouvernement Balladur, regroupait des administrations qui peuvent par tradition faire l'objet de ministères distincts.

L'influence réelle d'un ministre se mesure donc aussi à l'aune des administrations placées sous son autorité, et des compétences qui lui sont effectivement octroyées. En cela, une attention toute particulière doit être portée au contenu des décrets d'attributions, qui seuls déterminent la complétude des fonctions propres à chaque membre du Gouvernement. Le décret du 22 janvier 1959, laissant en la matière une complète marge de manœuvre à l'exécutif⁵²².

⁵¹⁹ Au cours du quinquennat Sarkozy, ce portefeuille a tour à tour été dénommé ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD), puis ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire (MEEDAT) postérieurement au remaniement du 19 mars 2008, et enfin ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Mais la force de ce nouveau portefeuille repose sur le nombre d'importantes administrations placées sous sa tutelle ou cotutelle, et sur la fusion de plusieurs domaines de compétences autrefois attribués chacun à un ministre de plein exercice, l'environnement, l'équipement et les transports, et l'aménagement du territoire.

⁵²⁰ Les titulaires de l'écologie ont toujours conservé la main sur les transports, la mer, et une partie de l'énergie, et la tutelle sur entre autres, la direction générale de l'énergie et du climat, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, la direction générale du logement, de l'aménagement et de la nature, la direction générale de l'aviation civile, et la direction générale de la prévention des risques. Cette constance, et le poids de ces techno-structures souvent dirigées par des polytechniciens issus des grands corps, en font un navire administratif assez comparable à Bercy.

⁵²¹ Décret du 6 juillet 1972 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 6 juillet 1972).

⁵²² Pour des développements plus prolixes sur l'importance des décrets d'attribution voir notamment M.CARON, *op.cit.*,

Il faut enfin relever l'existence de quelques départements qui, bien que souvent confiés à des vice-ministres (ministres délégués ou secrétaires d'Etat), ont une importance stratégique réelle. Le cas des relations avec le Parlement en est une illustration. Le plus souvent, cette fonction enviée est placée sous la tutelle immédiate de Matignon, ce qui permet au Premier ministre d'avoir un regard plus vif sur des compétences relevant par nature de ses prérogatives. Pourtant, cette fonction confère nécessairement à son titulaire un ascendant politique réel, celui-ci ayant souvent dans les faits et par délégation de l'hôte de Matignon, la charge de répartir la parole gouvernementale dans l'hémicycle, ou celle plus officieuse de mobiliser la majorité autour des orientations générales du Gouvernement. Ce portefeuille suppose donc d'être en symbiose non seulement avec le Premier ministre, mais aussi, en période de concordance majoritaire avec l'Élysée et son titulaire est souvent choisi parmi les fidèles du Président⁵²³.

Le titulaire du budget revêt également une prééminence réelle pour des raisons évidentes, bien que ce dernier soit souvent placé auprès du ministre de l'Économie et des finances. Ce rattachement est d'ailleurs en lui-même assez contestable, et peut être perçu comme une forme de détachement trop prononcé de la part de Matignon d'un pouvoir d'arbitrage censé lui revenir de droit. Dans ces deux hypothèses, le choix de confier des domaines aussi sensibles à des ministres délégués, ne relève donc pas d'une dépréciation de leur importance, celle-ci étant par nature incontestable, mais bien d'une volonté de ne pas déposséder Matignon ou Bercy.

La deuxième limitation de cette hiérarchie de droit, émane du poids politique des personnalités, celui-ci étant par nature évolutif. L'ordre protocolaire fixé par les décrets de composition du Gouvernement, n'est que la photographie à un instant précis du paysage et de l'influence réelle ou supposée des différents membres. Certains vont ainsi être honorés en raison de leur parcours, et de leur expérience, mais risquent de perdre progressivement de l'influence s'ils sont réputés appartenir au passé. Au contraire, d'autres membres plus jeunes entreront souvent avec un rang moins prestigieux, mais vont voir leur importance s'étendre si les oracles estiment qu'ils appartiennent à la génération montante.

pp 297 et s.

⁵²³ On peut citer récemment les exemples d'Henri Cuq et de Roger Karoutchi, qui étaient respectivement des proches voir des amis de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy. De manière encore plus récente, le premier secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement de l'ère Macron, Christophe Castaner, peut aussi être qualifié de très proche de l'actuel Président de la République.

Le quinquennat change la donne, en ce qu'il accentue un peu le phénomène qui veut qu'un ministre ne tire pas tant sa légitimité de la fonction qu'il détient actuellement, que de celle qu'il est susceptible d'occuper le lendemain. L'accélération du temps politique, conduit à s'interroger très vite sur l'identité des successeurs. A peine, un Premier ministre est-il nommé que la presse fourbit déjà une liste de noms susceptible de le remplacer au Changement de Gouvernement suivant. Et pour peu qu'il soit en perte de vitesse, ou que sa réélection ne soit pas possible, un Président de la République peut être confronté à la même difficulté.

Autant de réalités dont l'ordre de préséance fixé par les décrets de composition de Gouvernement, rend peu compte, celui-ci étant établi principalement au vu de l'expérience et de l'importance respective des portefeuilles. Parfois même, le Président de la République peut avoir intérêt à ne pas trop surclasser dans la hiérarchie gouvernementale une personnalité, afin de limiter sa montée en puissance.

Le cas d'Emmanuel Macron apporte, en la matière, une illustration probante. En pleine ascension politique, alors même qu'il occupait un portefeuille de premier plan, celui de l'économie, et qu'il était choyé par les médias, il avait été rétrogradé par François Hollande, comme si le Président de la République avait souhaité mieux exprimer ses réserves quant à la prise d'autonomie de son ancien poulain⁵²⁴. Cela n'empêchera pourtant pas le principal intéressé d'être perçu pendant les derniers mois du quinquennat comme l'homme fort du Gouvernement face à un Président en berne, et un Premier ministre en déclin, ni d'accéder ensuite à la fonction présidentielle.

La réalité de l'influence politique d'un ministre dépend finalement de multiples facteurs. La place importante d'une personnalité au sein de la majorité -le *nec plus ultra* étant alors d'accéder à la présidence de la formation politique majoritaire-⁵²⁵, l'influence et la visibilité de cette dernière dans l'opinion publique, ou la proximité entre elle et le Chef de l'Etat ou dans une moindre mesure le Premier ministre, jouent ainsi un rôle important.

⁵²⁴ Cf JORF du 12 février 2016.

⁵²⁵ Le cas de Nicolas Sarkozy est en la matière frappant. Le fait pour le principal intéressé d'avoir pu cumuler Présidence du parti majoritaire, et ministère de l'intérieur avec en outre, le titre de ministre d'Etat, a sans nul doute été déterminant pour que ce dernier puisse accéder à l'Elysée.

Mais le revers de la médaille, c'est que de tels vecteurs potentiels de renforcement sont également susceptibles de constituer une source d'affaiblissement. Accéder à la tête du parti présidentiel peut s'avérer dangereux si celui-ci connaît ensuite des revers électoraux, et la proximité avec le Président peut aussi être difficile à porter en période de crise, ou en cas de dilution de l'autorité de ce dernier. Plus encore que par le passé, la hiérarchie gouvernementale peut donc apparaître parfois comme une illusion, que le temps ou les vicissitudes de l'action politique, viendront bouleverser avec une rapidité parfois désarmante.

Section 2. Une organisation appuyée par des organes de coordination autonome

« Ce que fait Matignon, tout. Et ce qui ne se fait pas à Matignon au minimum y passe ». Cette phrase de Guy Carcassonne illustre pleinement l'ambivalence du positionnement occupé par le Gouvernement dans l'équilibre institutionnel de la Cinquième République, ce qui se traduit nécessairement dans son organisation. Le Gouvernement dispose ainsi de ses propres organes de coordination, lesquels apparaissent comme une condition essentielle de son autonomie (§1). Parmi, ses organes, le secrétariat général du Gouvernement occupe une place prépondérante à laquelle il convient de consacrer quelques lignes (§2).

§1. Une condition de l'autonomie organique du Gouvernement

L'importance pour le Premier ministre de disposer de ses propres organes de coordination résulte de ce qu'il n'est pas à proprement parler à la tête d'un département ministériel⁵²⁶. A la différence de la structure gouvernementale, il n'est pas conçu autour d'un objet unique, mais a vocation à contrôler l'ensemble des activités du pouvoir exécutif. Dès lors, les organes de coordination vont jouer un rôle prééminent dans l'affirmation de son autorité sur les membres de son gouvernement, mais également dans l'affirmation de son autonomie vis-à-vis des autres institutions.

En l'absence de dispositions constitutionnelles et législatives précises, la création et l'élaboration des organes de coordination gouvernementale relève des chefs de Gouvernement successifs. Les institutions qui en découlent sont donc régies soit par des décrets, soit même par la force du précédent

⁵²⁶ M.LONG, *Les services du Premier ministre*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1981,

organisationnel notamment pour ce qui concerne le secrétariat général du Gouvernement. A l'étude, il est intéressant d'observer que la création de telles structures répond à une logique d'émancipation du Gouvernement.

La création du secrétariat général du Gouvernement en apporte une illustration intéressante. Institué en 1917 sous le nom de section administrative par le Président du Conseil Alexandre Ribot, cette institution sera tour à tour reprise puis abandonnée par les Présidents du conseils successifs, avant d'être définitivement institutionnalisée par la loi du 24 décembre 1934, sous le vocable de « secrétariat général de la présidence du conseil ». Cette loi officialise en même temps l'office de président du conseil qui n'existait juste alors que de manière coutumière⁵²⁷.

En instituant le secrétariat général auprès de la Présidence du Conseil, l'article 23 de la loi du 24 décembre 1934 donne d'abord au chef du Gouvernement les moyens logistiques indispensables lui permettant de jouer son rôle de coordination gouvernementale⁵²⁸. La fonction de Président du Conseil est alors cumulée avec un autre portefeuille ministériel, et la tâche s'avère ardue. La logique de la loi de 1934 est donc de donner à cette institution un budget et des services lui permettant d'agir quotidiennement⁵²⁹. L'institution s'inscrit donc bien dans un but plus large de renforcement de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement, notamment à l'égard du Parlement.

La même logique prévaut avec le secrétariat général de la défense nationale, placé sous l'autorité du Gouvernement. Sa création remonte sensiblement à la même période. Un décret du 17 novembre 1921 en fait la structure exécutive du conseil supérieur de la défense nationale. Progressivement, cet organe va devenir le « fer de lance » de la doctrine stratégique française⁵³⁰. Le Général de Gaulle lui-même ne s'y trompera pas, puisqu'il y restera en poste entre 1932 et 1937. Là aussi, il s'agissait de doter le Gouvernement d'une structure civile lui permettant de disposer de ses propres moyens d'actions dans un domaine par essence régalien, et relevant traditionnellement de la Présidence de la République.

⁵²⁷ Sur ce sujet voir notamment M.CARON, *op.cit.*, pp 432-433.

⁵²⁸ Selon les termes de l'article 23 de la loi du 24 décembre 1934 : « le ministre chargé de la présidence du Conseil a sous sa direction : les services administratifs de la Présidence du Conseil, la direction général des services d'Alsace et de Lorraine, le secrétariat général du conseil supérieur de la défense nationale, le conseil national économique, le conseil national de la main-d'œuvre et les services statistiques général de la France ».

⁵²⁹ M.CARON, *loc.cit.*

⁵³⁰ Voir notamment B.CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la Défense nationale en France depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale*, LGDJ, 1967, pp 7 et s.

Sous la Cinquième République, les organes de coordination placés sous l'égide de Matignon répondent pleinement à la logique de montée en puissance du Gouvernement soutenue par le Général de Gaulle dès 1946 dans son discours de Bayeux. Ainsi, le Premier ministre est placé à la tête d'un véritable empire administratif, dont l'étendue va bien au-delà de ses propres services. Certes, le cabinet du Premier ministre joue un rôle essentiel dans la coordination de l'action gouvernementale, mais la montée en puissance de l'échelon interministériel repose sur des enjeux un peu différents. Il s'agit de faire en sorte qu'aucun champ de compétence, surtout lorsqu'il est susceptible de relever d'une pluralité de ministères, ne puisse échapper à la tutelle du Premier ministre.

La puissance de Matignon s'illustre d'abord par l'étendue des domaines d'interventions dévolus aux secrétariats généraux chargés d'une fonction de coordination gouvernementale. Outre le SGG et le SGDSN, Il faut aussi citer : le secrétariat général aux affaires-européennes créé en 1948 au lendemain de la seconde guerre mondiale⁵³¹, le secrétariat général de la mer instauré en 1995, le service de l'information général du Gouvernement, qui existe depuis 1963 mais a été nettement transformé en 1996⁵³², et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique créé le 25 septembre 2012. Dans l'ensemble de ces domaines, l'échelon interministérielle a été préféré, soit pour éviter une inflation du nombre de départements ministériels (mer), soit pour permettre de coordonner l'action des différents ministères.

La création des organes de coordination interministérielle peut aussi s'inscrire dans une logique de rapports de forces entre les pouvoirs, y compris avec la Présidence de la République. Le secrétariat général de la mer est ainsi créé à la fin de la cohabitation entre François Mitterrand et Edouard Balladur. Il coïncide certes avec la suppression de ce département ministériel dans la composition des gouvernements, mais montre également une volonté de montée en puissance de Matignon. Le renforcement du SIG intervient en 1996, donc avant la cohabitation entre Jacques Chirac et Lionel Jospin en 1997, mais il bénéficiera largement à Matignon.

⁵³¹ Le secrétariat général aux affaires-européennes existait d'abord sous le vocable de « secrétariat général permanent du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Il est officiellement devenu le secrétariat général pour les affaires-européennes en 2005.

⁵³² Le SIG existait d'abord sous le vocable de secrétariat de l'information et de la diffusion. Le service d'information du Gouvernement lui a été substitué en 1996, alors que le Premier ministre Alain Juppé était confronté à une grogne sociale sans précédent. Ironie de l'Histoire, cette transformation servira plutôt son successeur à Matignon, Lionel Jospin.

Le Premier ministre détient toujours un rôle majeur dans la conduite de tels organes. Mathieu Caron relevait ainsi à propos du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) : « Le Premier ministre a créé récemment un nouveau secrétariat général, dont il est le seul maître à bord en termes de direction et de structuration interne : le SGMAP »⁵³³. Il est notoire que le SGMAP est en réalité piloté par le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), lequel est piloté par le Premier ministre.

Il faut également relever que la création des organes de coordination gouvernementale est empirique. Ceux-ci sont le fruit de décrets simples, voire de la pratique constitutionnelle. Le Parlement en est donc totalement dépossédé, ce qui accentue l'idée selon laquelle leur vocation principale est d'assurer la pleine autonomie gouvernementale. En interne, de tels organes ont une influence déterminante sur le fonctionnement quotidien du Gouvernement, et c'est particulièrement vrai pour le secrétariat général du gouvernement.

§2. Le rôle essentiel du secrétariat général du Gouvernement

Nous laisserons ici de côté l'importance de la fonction de conseil juridique dévolu à cet organe, en ce qu'elle s'éloigne de notre sujet, pour nous focaliser exclusivement sur son rôle dans l'affirmation de l'autonomie organique conféré à cette institution.

Le secrétariat général du Gouvernement apparaît comme l'instrument d'une stabilité indispensable face à la valse permanente des gouvernements⁵³⁴. Depuis 1945 l'institution n'a ainsi connu que neuf secrétaires généraux, dont la plupart ont survécu à des alternances politiques. Le secrétariat général du Gouvernement occupe ainsi une place prépondérante au stade de la formation d'un nouveau Gouvernement (A), mais également dans la conduite quotidienne de l'action gouvernementale (B).

A. Un rôle essentiel au stade de la formation du Gouvernement

⁵³³ M.CARON, *op.cit.*, p 444.

⁵³⁴ Sur ce sujet voir notamment J-L.QUERMONNE « La coordination du travail gouvernemental, in *Le secrétariat général du Gouvernement*, Economica, 1986, p 65.

La littérature sur le secrétariat général du Gouvernement est abondante. Cela tient à la nature tout à fait singulière de cet organe, sur laquelle repose une partie de la puissance de Matignon. La totalité des auteurs s'accordent sur le fait que cette singularité repose précisément sur la permanence de cette institution qui est l'un des seules à échapper par tradition aux alternances politiques. Comme le relève Mathieu Caron, lorsqu'un nouveau Président de la République est élu, le secrétaire général de l'Elysée change avec lui. Le maintien au gré des alternances du secrétaire général du Gouvernement et de ses collaborateurs constitue donc une exception notable. « Pour parodier une célèbre formule [...], l'on peut dire que *les gouvernements passent mais que le Secrétariat général du Gouvernement reste* ⁵³⁵ ».

Cette permanence constitue un atout précieux. Elle permet au SGG de se poser comme garant de la continuité de l'Etat⁵³⁶. Le revers de la médaille, c'est qu'elle l'enferme parfois dans un rôle technique, le secrétariat général du Gouvernement ayant parfois vocation à jouer le rôle d'orchestrateur de la mécanique gouvernementale. Sans doute cette spécificité permet-elle de mieux comprendre l'importance de son rôle au stade de la formation d'un Gouvernement.

Au stade de la formation d'un Gouvernement, les fonctions remplies par le SGG sont multiples. D'abord, le secrétariat général du Gouvernement prépare le décret d'acceptation de démission du Premier ministre sortant, ainsi que celui qui doit conduire à la nomination de son successeur. Certes, ce point ne soulève pas de difficultés techniques particulières. Le formalisme encadrant l'élaboration de tels décrets est acquis de longue date, et il n'est pas nécessaire de s'y attarder ici⁵³⁷. Toutefois, il illustre bien la part prise par le SGG dans la stabilité et la continuité gouvernementale. Il lui permet également de se poser d'emblée comme un interlocuteur privilégié du Premier ministre, mais aussi du Président de la République avec lequel il sera en contact permanent tout au long de son mandat. Comme l'observe Serge Lasvignes, lui-même ancien secrétaire général du Gouvernement, le rôle du SGG a été prépondérant en 1981 pour permettre que l'alternance se passe dans les conditions les plus favorables⁵³⁸.

⁵³⁵ M.CARON, *op.cit.*, p 619.

⁵³⁶ Ph.ARDANT, *Le Premier ministre en France, op.cit.*, p 91.

⁵³⁷ Les décrets portant composition du Gouvernement sont toujours établis au visa de l'article 8 de la Constitution. Ils sont signés par le seul Président de la République, puisqu'en vertu de l'article 19, cette prérogative est dispensée du contreseing ministériel.

⁵³⁸ S.LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », in *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p 11.

Immédiatement après la désignation du nouveau Premier ministre, le SGG assiste celui-ci dans la formation et l'installation de sa nouvelle équipe gouvernementale. Cette fonction passe d'abord par la « formalisation du décret de composition du Gouvernement »⁵³⁹. Au détour, le SGG peut parfaitement tenter d'orienter le Président de la République ou le Premier ministre quant au choix de l'architecture gouvernementale retenue, ou quant à celui de l'intitulé des portefeuilles gouvernementaux.

Le SGG joue également un rôle logistique important. Il détient ainsi la charge d'attribuer à chaque ministre des Locaux, et de leur proposer une voiture de fonction et des moyens de protection, même si la sécurité des ministres repose en pratique sur les policiers du service de protection des hautes personnalités. En la matière, le poids des traditions est essentiel⁵⁴⁰. L'adresse des titulaires des portefeuilles gouvernementaux les plus importants ne change guère. Néanmoins, la question peut se poser avec plus d'acuité en cas de création d'un nouveau portefeuille gouvernemental, lorsque plusieurs domaines de compétences ont été fusionnés, ou même pour les départements moins importants dont la représentation n'est pas systématiquement assurée au sein du Gouvernement.

De même, il incombera au SGG de préparer en étroite coordination avec le secrétaire général de l'Élysée le premier Conseil des ministres. En la matière, il a déjà été souligné la complexité de la partition établie entre les services du Premier ministre et ceux du Président de la République. Il est certain qu'au lendemain de l'installation d'un nouveau Président, l'ancienneté du SGG et sa connaissance des *us et coutumes* de la Cinquième République constituera un atout majeur pour l'équipe prenante.

Enfin, il importe de souligner l'importance du SGG dans l'élaboration des décrets d'attribution propres à chaque ministre. De tels textes survivent le plus souvent au remaniement gouvernementaux⁵⁴¹, mais ils sont largement revus lors d'une alternance politique. Ils sont essentiels pour permettre une répartition équilibrée des compétences entre les ministres, et sont souvent la source de profondes batailles. En la matière, la connaissance des rouages administratifs des hauts fonctionnaires officiant

⁵³⁹ M.CARON, *op.cit.*, p 620.

⁵⁴⁰ Sur cet aspect, il faut noter que le secrétariat général du Gouvernement a établi une sorte de code de bonnes pratiques gouvernementales après la formation du Gouvernement Ayrault. Voir notamment pour des développements plus précis, A.ANZIANI, *Rapport d'information du Sénat n°154, Programme coordination du travail Gouvernemental et publications officielles*, enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013, pp 28-36

⁵⁴¹ Voir développements de cette thèse infra.

au secrétariat général du Gouvernement constitue un atout particulièrement précieux.

B. Un rôle essentiel dans la préparation dans la conduite quotidienne de l'action gouvernementale

Le rôle joué par le SGG dans la préparation d'un remaniement gouvernemental est plus subtil en ce sens qu'il ne découle pas des textes constitutionnels, mais ressort de la pratique. A travers la fonction quotidienne d'organisation du travail gouvernemental qui lui est dévolu, et qui ne constitue pas l'objet principal de cette thèse, le SGG apparaît comme le locuteur privilégié de Matignon, et même de l'Elysée. Il est également en contact permanent avec l'ensemble des ministres, et leurs directeurs de cabinets. En cela, il est parmi les acteurs les plus à même de planifier l'action gouvernementale, et d'en apprécier l'efficacité. Comme le relève Jacques Fournier, la vocation du SGG est d'abord de préparer les décisions gouvernementales, et les arbitrages du Premier ministre⁵⁴². Il joue donc un rôle de conseil majeur.

Dès lors, l'influence du secrétaire général du Gouvernement, s'il a réussi à créer un lien de confiance avec les responsables de l'exécutif, pourra être déterminante à la fois quant à la question du choix du moment et de l'opportunité du remaniement gouvernemental, quant aux insuffisances éventuelles d'un ministre pour mener une réforme, ou quant aux failles éventuelles que celles-ci auraient révélées dans l'architecture gouvernementale, et dans la répartition des compétences entre les ministres. Là encore, la stabilité de l'institution constitue un solide atout dans la mise en œuvre de cette mission bien spécifique.

En la matière, le rôle de « mémoire du Gouvernement »⁵⁴³ dévolu au SGG est précieux. Ainsi conserve-t-il précieusement l'ensemble des délibérations et décisions gouvernementales, des comptes-rendus du Conseil des ministres, ou même des différents séminaires intergouvernementaux organisés. La précision, et la complétude des sources dont il dispose, permet ainsi au secrétaire général du Gouvernement de disposer d'une parfaite connaissance de l'action gouvernementale. La stabilité de l'institution lui offre aussi une rare expérience des situations de crise, qui dépasse largement le cadre juridique, mais constitue également une expertise humaine particulièrement précieuse. Cela nourrit

⁵⁴² J.FOURNIER, *op.cit.*, pp 146 et s.

⁵⁴³ Le terme est notamment retenu par P.JAN, *Institutions administratives*, 4 e édition, L.G.D.J, 2011, p 100.

parfaitement sa fonction de conseil.

De même, le SGG s'est progressivement imposé comme l'un des rouages essentiels de la planification et de la coordination du travail gouvernemental. Dans ce cadre, l'élaboration du « programme du travail gouvernemental », demeure l'apanage de cette institution. Certes, un tel document n'est pas rendu public, mais il est essentiel en ce qu'il établit des priorités d'action, et fixe donc des objectifs à atteindre par chaque ministre. Bien sûr l'élaboration d'un tel document s'effectue sous l'autorité du Premier ministre. Mais la part prépondérante du SGG en la matière renforce sa position dans la mécanique gouvernementale.

Le SGG intervient également au stade du suivi. A l'instar des conseillers du Premier ministre dans leurs domaines de compétences successifs, les chargés de mission du SGG ont vocation à suivre les dossiers d'un ou plusieurs départements ministériels⁵⁴⁴. L'exercice de cette fonction particulière est parfois mal perçu par les ministres eux-mêmes, qui peuvent avoir le sentiment d'être totalement placé sous contrôle. La réalité de l'influence des chargés de mission est cependant à mettre en balance avec celle qu'exercent à côté les conseillers du Président de la République dans leurs champs de compétences respectifs. En la matière le rôle du SGG a parfois pu être perçu comme plus technique, et moins politique.

Il faut dire que le SGG conserve un rôle logistique d'assistance quotidienne aux différents ministres. Il coordonne ainsi les déplacements ministériels, en France ou à l'étranger, et veille scrupuleusement à leur bonne répartition. Il s'assure que la sécurité des ministres soit scrupuleusement préservée. En ce domaine, il agit en collaboration constante et permanente avec les ambassades ou les préfetures. Enfin, il importe de relever l'importance jouée par cet organe en matière de temporalité. Le SGG doit jongler en permanence entre le temps court, et le temps long⁵⁴⁵. L'une de ces fonctions majeures consiste ainsi à organiser l'action gouvernementale sur le long terme, ce qui suppose implicitement de veiller à ce que celle-ci ne soit pas interrompue à la faveur d'un changement ou d'un remaniement gouvernemental. Surtout, il appartient au SGG de prévoir des crises éventuelles, et de conseiller le chef du Gouvernement sur les moyens d'y pallier. Là aussi, cette fonction est particulièrement

⁵⁴⁴ Sur ce sujet voir notamment, J.FOURNIER, *op.cit.*, p 151.

⁵⁴⁵ L'ancien secrétaire général du Gouvernement Serge Lasvignes qualifie ainsi l'institution « d'horloger » du Gouvernement. Voir S.LASVIGNES, *op.cit.*, p 12.

singulière, en ce qu'elle place le SGG à mi-chemin entre un conseiller qui échapperait totalement aux influences politiques, et un outil précieux d'expertise.

Quoiqu'il en soit, les auteurs s'accordent sur l'influence prépondérante du Secrétaire général du Gouvernement qui est un des Hauts fonctionnaires les plus en vues de la Cinquième République. En cela, s'il n'occupe aucun rôle officiel quant au choix des hommes, il peut être écouté par le Président de la République et le Premier ministre au moment d'un remaniement.

CONCLUSION DU TITRE I :

Si les principes qui régissent le fonctionnement et l'organisation du Gouvernement puisent largement leurs racines dans les régimes antérieurs, la « révolution copernicienne »⁵⁴⁶ opérée par le constituant en 1958, et sublimée par la pratique constitutionnelle, en a largement transformé le sens.

La première cause de cette transformation réside dans le remplacement du Président du Conseil par le Premier ministre. Pour reprendre les termes de Stéphane Rials : « Le premier ministériat est *une institution à l'évidence dominée* au sein de l'exécutif, encore que l'on ait tendance à exagérer la nature et l'ampleur de cette domination. Mais il est une *institution dominatrice* dans les relations de l'exécutif avec le législatif »⁵⁴⁷. Dans l'équilibre général de la Cinquième République, l'hôte de Matignon tire sa puissance de sa subordination à l'Elysée, et l'autonomie perdu au sein de l'exécutif est en revanche regagné vis-à-vis du Parlement.

Sa position n'en est pas moins inconfortable. Le fonctionnement de la Cinquième République favorise une domination continue du chef de l'Etat. La combinaison entre les armes que lui offre le texte constitutionnel, et le renforcement de la légitimité dont il bénéficie grâce à l'élection au suffrage universel direct permet au Président de la République de capter le pouvoir effectif de direction du gouvernement. La récusation de toute forme de dyarchie au sommet de l'exécutif est aussi le corollaire de la lecture gaulliste des institutions. Elle place alors le Premier ministre dans une position délicate : *primus inter pares*, coordinateur quotidien de la politique gouvernementale, il dispose d'un pouvoir

⁵⁴⁶S.BERSTEIN, « Une monarchie républicaine », *op.cit.*, p 111.

⁵⁴⁷ S.RIALS, *op.cit.*, p 108.

important d'arbitrage, mais doit en pratique l'exercer en étroite liaison avec la Présidence de la République.

Cette prépondérance présidentielle entraîne également une lecture différente de la matrice gouvernementale. Elle amène une nouvelle déclinaison du principe de solidarité gouvernementale plus éloignée de sa conception parlementaire initiale, et plus conforme à l'esprit du présidentielisme majoritaire. Celle-ci se manifeste notamment par l'émergence d'une forme de responsabilité disciplinaire individuelle des ministres et devient l'instrument essentiel de l'unité du gouvernement derrière la figure présidentielle. De même, l'organisation très hiérarchisée de cet organe constitue également un vecteur du renforcement présidentiel. L'absence de cadre constitutionnel précis a favorisé le développement d'une pratique empirique et une multiplication des échelons.

Ce phénomène de stratification de la structure gouvernementale constitue également un autre facteur de renforcement de l'emprise présidentiel sur le gouvernement, le titulaire de l'Elysée disposant de la palette la plus large possible pour mettre à l'honneur à la fois ses fidèles de toujours, et ses alliés de circonstance. La diversité des titulatures renforce son statut de chef d'une majorité politique dont il peut définir librement les contours. En la matière, il apparaît qu'en dépit de son pouvoir juridiquement discrétionnaire, le Président doit souvent composer avec les données politiques du moment et prendre en considération le parcours des personnalités qu'il entend nommer, la composition du Parlement ou celle de la majorité parlementaire et l'Etat de l'opinion publique. La prévalence de considérations d'ordre strictement personnelles tout comme la réelle autonomie dont l'élysée dispose vis-à-vis des partis politiques sont cependant des données nouvelles.

En dépit de cette prépondérance institutionnelle du Président de la République, le Premier ministre dispose cependant d'une certaine forme de prééminence administrative⁵⁴⁸. Celle-ci se manifeste notamment par une montée en puissance conséquente de l'échelon interministérielle et le développement de nombreux organes de coordination, parmi lesquels le secrétariat général du Gouvernement qui joue un rôle majeur dans l'équilibre général de l'exécutif. Pouvoir commis à l'égard de l'Elysée, le gouvernement est cependant un rouage essentiel du fonctionnement de l'exécutif. Cette transformation profonde des institutions affecte également les règles encadrant la Formation, les

⁵⁴⁸J.MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement*, op.cit., p 199.

changements et les remaniements du Gouvernement.

Titre 2 : Un bouleversement du cadre relatif à la formation, au changement et au remaniement du Gouvernement.

Selon les termes éloquents de Paul Amsellek : « la problématique des sources du droit pourrait, sans peine prétendre au rang de métaphysique du droit puisqu'elle naît de la question de savoir, « -pour paraphraser Heidegger- pourquoi il y a du droit plutôt que rien »⁵⁴⁹. Comprendre un phénomène juridique suppose d'avoir préalablement les idées claires sur les normes juridiques qui le régissent et sur leur valeur juridique. Cela implique également de s'entendre préalablement sur le sens des mots et sur leurs implications juridiques. L'objet d'étude de notre thèse nécessite tout particulièrement ce travail de clarification sémantique.

Le cadre écrit régissant la formation, les changements ou les remaniements du Gouvernement, repose essentiellement sur l'article 8 de la Constitution. En raison de son apparente clarté, ce dispositif n'a pas été beaucoup commenté par la doctrine. Il constitue cependant la norme première des opérations relatives à la composition du Gouvernement du jour de sa formation à celui de sa démission. Lorsqu'il procède à la lecture officielle du décret portant nomination du Premier ministre ou des autres membres du Gouvernement, le secrétaire général de l'Elysée ne manque d'ailleurs pas de rappeler ce fondement.

Le caractère elliptique de l'article 8 laisse cependant le champ à des interrogations de première importance dont peuvent pour partie dépendre la qualification exacte de la Cinquième République : la réalité du pouvoir discrétionnaire dont bénéficie le Président de la République pour nommer son Premier ministre, la faculté dont il disposerait -ou ne disposerait pas- de le révoquer, la relation qu'il entretient avec les autres membres du Gouvernement. Autant d'éléments qui sont indispensables pour appréhender pleinement la nature profonde de la Cinquième République. Comme de nombreuses dispositions constitutionnelles, l'article 8 est une norme ouverte, et il peut donner lieu à une pluralité de lecture en fonction du contexte politique, sans qu'aucune ne soit forcément *contra legem*.

Pour appréhender pleinement le cadre juridique applicable, il importe donc de combiner l'article 8, source principale, avec d'autres dispositions constitutionnelles qui viennent le compléter. L'article 49 qui régit la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, ou l'article 23 qui pose le principe de l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction ministérielle. Il importe également de le

⁵⁴⁹ Cité in P.DEUMIER et T.REVET, « Sources du droit, problématique générale », in D.ALLAND et S.RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Coll.Quadrige, 2010, 1430.

mettre en parallèle avec les nombreux usages dont la qualification juridique est susceptible de varier, mais qui peuvent représenter une source prépondérante de notre sujet⁵⁵⁰.

L'article 8 de la Constitution présente ainsi le mérite de favoriser la compréhension de la temporalité des opérations régissant la composition du gouvernement. Il facilite donc l'appréhension de la distinction entre formation, changement et remaniement du gouvernement, la pratique développée sous la Cinquième République apportant cependant son éclairage (Chapitre 1). Le caractère ouvert de cette disposition présente le mérite de rendre le cadre adaptable aux circonstances, ce qui laisse donc une place majeure à la *lex imperfecta* (Chapitre 2)

⁵⁵⁰O.BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte et la jurisprudence constitutionnelle. A propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1999, n°6, pp 68-77.

Chapitre 1. Questions de sémantique.

Les notions de formation, de changement ou de remaniement ministériel sont souvent assimilées par l'opinion publique. Le terme « remaniement ministériel » est ainsi celui qui est le plus fréquemment employé dès lors qu'intervient une modification de la composition du Gouvernement quelle qu'en soit la nature. De manière plus singulière, cette confusion sémantique est entretenue par la doctrine qui ne s'est pas véritablement intéressée au sens des deux mots. La plupart des auteurs privilégient l'usage de l'expression plus neutre de « composition du gouvernement », et les études préfèrent se focaliser sur les règles qui encadrent le choix du Premier ministre et des ministres, ou sur la structure gouvernementale. De tels sujets sont naturellement essentiels, mais cette approche restrictive a conduit à laisser en jachère l'étude de la terminologie.

« Formation », « changement » et « remaniement » revêtent pourtant un sens différent. Cette distinction vaut d'ailleurs autant dans l'utilisation courante de ces termes, que dans leur application à notre objet d'étude, le Gouvernement. Pour une bonne compréhension du sujet de cette thèse, il importe donc d'explicitier l'essence de chacun de ses mots, et de mettre en lumière les réalités juridiques qu'ils recouvrent. A cet égard, nous devons nous focaliser tout particulièrement sur les « changements » et les « remaniements » du Gouvernement (Section 1). Le terme formation, qui apparaît comme plus englobant devra également être étudié mais à part (Section 2).

Section 1. La distinction entre changement et remaniement du Gouvernement

Il convient d'abord de s'attarder sur la genèse de cette distinction (§1), avant d'en étudier la portée dans l'équilibre institutionnel général (§2). Pourra enfin être posée la question de la pertinence d'une classification des changements ou des remaniements gouvernementaux (§3).

§1. La genèse de la distinction entre remaniement et changement de Gouvernement

Dans le langage courant, le dictionnaire *Larousse* définit le changement comme « l'action ou le fait de changer, de se modifier en parlant de quelqu'un ou de quelque-chose »⁵⁵¹. Le *Robert* donne au

⁵⁵¹ *Le Petit Larousse illustré*, Larousse, 2020, « changement ».

terme un sens relativement équivalent : « toute modification quant à tel caractère, le fait de changer », et cite comme illustration : « *changement d'état, de nature, de substance, de forme, de propriétés* »⁵⁵². Il propose également une liste de synonymes couramment employés parmi lesquels les termes « alternance », ou de manière encore plus directe le mot « remaniement »⁵⁵³, ce terme s'appliquant essentiellement au Gouvernement, le mot « mutation » étant à préférer pour évoquer un changement de personnel dans les autres domaines.

Pourtant, ce même dictionnaire donne du remaniement une définition tout en nuance qui ne paraît aucunement assimilable à la précédente. Ainsi le remaniement revient à « l'action de remanier », verbe qui signifie lui-même « modifier par un nouveau travail en utilisant les matériaux ou une partie des matériaux primitifs ». De manière plus significative encore, il explicite également le sens de l'expression remaniement ministériel : « modification partielle de la composition du Gouvernement »⁵⁵⁴. De façon moins approfondie, le *Larousse* octroie cependant au mot « remanier » un sens qui s'inscrit dans le même esprit : « apporter des modifications à, corriger »⁵⁵⁵.

La comparaison entre les définitions données des mots « changement » et « remaniement » laisse donc entrevoir une nuance de taille. Là où le changement suppose l'abandon de quelque chose, le passage d'un Etat à un autre, le remaniement induit au contraire la conservation d'un Etat primitif dont la teneur sera cependant modifiée. Cette différence de degrés est d'ailleurs en parfaite cohérence avec les racines du terme remanier. Le mot puise son origine dans le verbe latin *remanere* qui signifie « demeurer » et qui a permis l'émergence du terme rémanent qui veut dire « subsister après la disparition de la cause »⁵⁵⁶.

Naturellement, l'utilisation abusive du mot changement a pu conduire à une modification progressive de l'appréhension commune de ces implications. Progressivement, la notion a été galvaudée, sortie de son sens initial, le changement devenant à la fois une philosophie, et une fin politique. Nombre de slogans de campagne utilisés au fil de l'Histoire constitutionnelle font implicitement référence au mot

⁵⁵² *Le Petit Robert*, Le Robert, 2017, p 395, « changement ».

⁵⁵³ *Ibid*

⁵⁵⁴ *Ibid*, p 2180, « remaniement », « remanier ».

⁵⁵⁵ *Le Petit Larousse Illustré, op.cit.*, « remanier ».

⁵⁵⁶ *Le Petit Robert Illustré, op.cit.*, p 2180.

lorsqu'ils ne l'utilisent pas de manière explicite⁵⁵⁷. De cela a pu résulter un usage dévoyé du terme, celui-ci devenant davantage une source de revendication que le constat d'une effective mutation.

Pourtant, la définition précise des mots permet de comprendre avec facilité la distinction entre changement de gouvernement et remaniement ministériel. Ainsi, le remaniement désigne la modification partielle d'un Gouvernement avant que celui-ci ne parvienne à son terme, tandis que le changement acte juridiquement le terme de l'équipe en place, et le début de l'existence de la suivante. Il existe donc bien une différence de nature entre les deux opérations effectuées. En revanche, la distinction entre changement et remaniement du Gouvernement ne renseigne pas, par elle-même, sur l'ampleur des modifications opérées. Un changement de gouvernement pourra n'avoir qu'une simple portée formelle, tandis qu'un remaniement entraînerait des modifications substantielles de la structure existante.

A cet égard, le seul critère qui permette, en droit, de distinguer les deux notions réside dans la remise par le Premier ministre de la démission de son Gouvernement au Président de la République. Ainsi, un changement de Gouvernement peut parfaitement entraîner la reconduction du même Premier ministre. Dans une telle hypothèse, l'usage pourtant commun du mot « remaniement » est erroné. Il s'agit bien *de jure* d'un changement de Gouvernement.

L'importance de cette distinction est implicitement mise en exergue par Olivier Gohin, dans son ouvrage général de droit constitutionnel. L'auteur souligne ainsi la nécessité de distinguer : « la démission volontaire, spontanée ou forcée du Premier ministre, laquelle, une fois acceptée par le Président de la République qui ne peut durablement la refuser emporte démission du Gouvernement dans son ensemble » du « remaniement ministériel, plus ou moins important, sur fond de réorganisation administrative ou de relance politique qui peut conduire à une permutation entre ministres, ou à l'éviction de tel ou tel ministre, à l'initiative du Premier ministre ou du Président de la République, mais toujours avec l'accord de l'autre autorité exécutive »⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ Parmi les slogans de campagne utilisant explicitement on relèvera celui de François Hollande lors des élections présidentielles de 2012 : « le changement c'est maintenant », mais également celui de François Bayrou en 2002 : « La relève, le changement », ou encore celui de Valéry Giscard d'Estaing en 1974 : « Le changement sans risque », ce catalogue n'étant vraisemblablement pas exhaustif.

⁵⁵⁸ O. GOHIN, *Droit constitutionnel, op.cit.*, pp 824-825.

De même, Harold Descloitures et Gilles Touemonde insistent-ils sur la différence de nature juridique entre l'application de l'alinéa premier de l'article 8, et celle de l'alinéa 2 du même article : « L'opération que constitue un remaniement ministériel est très connue des juristes ; il s'agit d'un acte politique empruntant le support juridique « banal » que constitue un décret du Président de la République, contresigné par le Premier ministre conformément aux dispositions de l'article 8 de la Constitution ». Les auteurs excluent donc du champ de la définition du remaniement l'opération visée par l'article 8 alinéa 1 de la Constitution⁵⁵⁹.

Ce point de vue est également soutenu par Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien « Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 8 précité de la Constitution, le Président met fin aux fonctions du Premier ministre sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. La démission du Premier ministre entraîne donc toujours celle du Gouvernement. [...] Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 8, le Président met fin, sur proposition du Premier ministre, aux fonctions des membres du Gouvernement. Le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement disposent donc ensemble d'un pouvoir de révocation qui est spécifique »⁵⁶⁰.

Pourtant, la plupart des auteurs n'insistent pas réellement sur la distinction entre les deux opérations juridiques que constituent le changement de gouvernement, et le remaniement ministériel. De façon étonnante, c'est généralement le terme « remaniement » qui est choisi pour désigner l'ensemble des modifications affectant la composition du Gouvernement, alors même que dans son sens générique, le mot « changement », couvre un champ d'application matériel plus large, puisqu'il ne renseigne pas sur l'ampleur de la modification opérée. Plus singulièrement, la différence entre les deux notions n'est pas réellement mise en exergue dans les deux thèses consacrées au « remaniement ministériel », leurs auteurs ayant privilégié l'utilisation courante du terme⁵⁶¹.

Cette confusion s'explique pour partie par la profusion des articles de presse consacrés aux différentes modifications, actées ou encore éventuelles, de la composition des gouvernements sous la Cinquième République. De telles opérations aiguïssent généralement les appétits des commentateurs politiques,

⁵⁵⁹ H.DESCLOITURES et G.TOULEMONDE, « Les décrets relatifs à la composition du Gouvernement. Recherche d'une cohérence », *RDP*, 2004, p 34.

⁵⁶⁰ F.MELIN-SOUCRAMANIEN et P.PACTET, *Droit constitutionnel*, 39e éd., Sirey, 2021, pp 474-475.

⁵⁶¹ Cf S.GAUDRY, *Le remaniement ministériel*, Thèse (Dact.), Paris II, 1977, et S.SINGSUWONU, *Les remaniements ministériels sous la Ve République*, Thèse (Dact.), Poitiers, 2001.

de sorte que le mot « remaniement » a rapidement quitté le terrain de la science juridique pour gagner celui de l'actualité. Dans l'*opinio communis*, son usage est désormais limité de manière presque exclusive à la sphère gouvernementale et est devenu générique. Pourtant, certains journalistes ne ménagent parfois pas leurs efforts pour rappeler le juste sens des mots, et leur exacte portée juridique⁵⁶².

Enfin, ce manque de clarté est entretenu par l'autorité réglementaire elle-même. Ainsi, l'appellation des décrets ne rend pas fidèlement compte de la nature de l'opération engagée. Ce constat est mis en exergue par Harold Descloîtres et Gilles Toulemonde : « Le formalisme devrait d'abord se manifester dans le rapport entre l'intitulé du décret qui forme et aménage la composition du gouvernement et l'opération juridique qu'il réalise »⁵⁶³. Or, que ceux-ci soient la résultante d'un changement de Gouvernement, ou d'un simple remaniement ministériel, ils sont invariablement nommés « décrets relatifs à la composition du Gouvernement », à l'exception du décret portant nomination du Premier ministre lui-même.

Les auteurs distinguent ainsi deux catégories de décrets. Ceux qui sont « porteurs d'opération simple, qu'il s'agisse de la démission des membres, ou ceux qui sont complexes parce qu'ils modifient simultanément plusieurs paramètres. Dans la première occurrence l'intitulé du décret reflète généralement la réalité de l'opération réalisée. Ainsi les décrets relatifs au départs d'un seul membre du gouvernement sont-ils généralement intitulés : *décret portant acceptation de la démission d'un membre du gouvernement, décret portant cessation des fonctions d'un membre du gouvernement, ou décret mettant fin aux fonctions d'un membre du gouvernement*. Lorsque la démission est collective, l'intitulé privilégié est presque toujours *décret relatif à la cessation de fonction du gouvernement*⁵⁶⁴.

La pratique est tout aussi aléatoire concernant la nomination des membres du gouvernement. Les intitulés permettaient initialement de distinguer l'hypothèse de la formation d'un nouveau gouvernement de celle du remaniement ministériel, l'exécutif privilégiant la formulation *décrets relatifs à la nomination des membres du gouvernement* dans la première configuration, et celle de *décrets portant nomination d'un membre du gouvernement ou de membres du gouvernements* dans la

⁵⁶² Cf notamment J.DURIEZ, « Qu'est-ce qu'un remaniement ministériel », in *La Croix*, 10 octobre 2018.

⁵⁶³ H.DESCLODURES et G.TOULEMONDE, *op.cit.*, p 36

⁵⁶⁴ *Ibid*

deuxième, le singulier ou le pluriel renseignant sur la pluralité de ministres concernés. Toutefois, depuis 1977 l'appellation *décret portant composition du gouvernement*, ne permet plus de distinguer la nature de l'opération réalisée.⁵⁶⁵

Cette confusion de la doctrine, et de l'exécutif ne doit cependant pas faire oublier que les opérations visées emportent des conséquences déterminantes. D'abord, le changement de gouvernement, implique nécessairement l'existence d'un nouveau décret portant nomination du Premier ministre. Cette exigence vaut d'évidence dans l'hypothèse où un autre chef du Gouvernement serait nommé, mais également dans la configuration où le même titulaire serait reconduit dans ces fonctions par le Président de la République⁵⁶⁶. De même, l'ensemble des membres du Gouvernement devront être renommés, quand-bien même ceux-ci conserveraient dans la nouvelle équipe les fonctions qu'ils occupaient précédemment, et le statut gouvernemental qui était leur. Cette contrainte est la traduction logique de l'article 8 alinéa 1 en vertu duquel la démission du Premier ministre entraîne nécessairement celle des membres du Gouvernement dans son ensemble. Cela constitue plus largement une manifestation concrète du principe de solidarité gouvernementale.

Il est également d'usage d'opérer une comptabilité scrupuleuse des gouvernements en attribuant à chaque équipe le nom du Premier ministre qui la dirige, et en lui accolant un chiffre correspondant au nombre d'équipes qu'il a dirigé. Il est à noter que celui-ci ne correspond pas nécessairement à la somme des gouvernements pilotés pendant le seul mandat présidentiel, mais couvre bien le total. Ainsi, Jacques Chirac fut-il d'abord placé à la tête du Gouvernement, immédiatement après l'élection à la Présidence de la République de Valéry Giscard d'Estaing, entre le 27 mai 1974 et le 25 août 1976⁵⁶⁷, puis renommé Premier ministre par François Mitterrand pendant la première cohabitation de 1986-1988⁵⁶⁸. Le premier gouvernement est donc couramment nommé Chirac I, et le deuxième Chirac II. Cette pratique n'est pas propre à la Cinquième République et existait déjà sous les régimes antérieurs.

A l'inverse, le remaniement ministériel ne revêt pas cette portée collégiale, quelque-soit par ailleurs

⁵⁶⁵*Ibid*, p 37-38.

⁵⁶⁶Sur ce sujet O.GOHIN, *op.cit* ., p 824.

⁵⁶⁷Décret du 27 mai 1974 portant nomination du Premier ministre (JORF du 28 mai 1974)

⁵⁶⁸Décret du 20 mars 1986 portant nomination du Premier ministre (JORF du 21 mars 1986).

l'importance de la réorganisation menée. Aussi, une telle opération s'appuie généralement sur deux instruments. Un décret par lequel le Président de la République met fin aux fonctions d'un ou plusieurs membres du Gouvernement, sur la proposition du Premier ministre, conformément à la lettre de l'article 8 alinéa 2, et un décret par lequel il nomme les successeurs des ministres sortants, ou acte éventuellement certaines permutations entre eux⁵⁶⁹. Il arrive cependant que la liste des partants, et celle des entrants soit fixée par un seul décret commun⁵⁷⁰.

Il est à noter, en la matière, un formalisme plus irrégulier, certains décrets mentionnant explicitement le fait que le départ ministériel intervient à l'initiative de l'intéressé, la formulation privilégiée étant alors : « il est mis fin sur sa demande aux fonctions », quand d'autres textes ne prennent pas la peine d'apporter cette précision⁵⁷¹. Quoiqu'il en soit, les remaniements ministériels ont souvent une portée moindre. Le plus souvent, l'ordre protocolaire entre les membres, et les appellations ministérielles ne sont pas revues, les entrants conservant ceux de leurs prédécesseurs. Toutefois, le seul critère qui permet valablement de distinguer un changement de gouvernement d'un remaniement ministériel est d'ordre formel, et repose sur la présentation ou non par le Premier ministre de la démission du Gouvernement.

La pertinence de cette distinction formelle entre « changement » et « remaniement du gouvernement », a pu parfois être remise en cause par certains acteurs politiques dans un contexte particulier de récusation du bicéphalisme. Alain Peyrefitte témoigne ainsi des échanges qu'il a pu avoir avec le Général de Gaulle au lendemain de la formation du premier Gouvernement Pompidou, au sein duquel il était secrétaire d'Etat chargé de la communication. Le 18 avril 1962, lors de l'entretien visant à préparer le compte-rendu à la presse du Conseil des ministres qui a eu lieu le matin même, il rapporte : « J'annonce mon attention de déclarer que l'ordre du jour était un peu chargé en raison du *changement* de gouvernement ». Il me reprend vivement : « Non ! Il n'y a pas eu de *changement* du gouvernement ! Parlez seulement de son *renouvellement* ! Il est inchangé pour l'essentiel ! Un certain nombre de ses anciens membres ont été relevés par des membres nouveaux,

⁵⁶⁹ Ainsi en fut-il pour le remaniement consécutif à la démission de Gérard Collomb, ministre de l'intérieur (Cf décret du 3 octobre 2018 relatif à la composition du Gouvernement).

⁵⁷⁰ Ainsi en fut-il pour le remaniement consécutif à la démission de Nicolas Hulot, le décret par lequel celle-ci fut acceptée, étant le même que celui par lequel son successeur fut nommé. Cf décret du 4 septembre 2018 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 5 septembre 2018).

⁵⁷¹ Ainsi, pour les deux démissions de Nicolas Hulot et Gérard Collomb, le décret précise simplement, « il est mis aux fonctions de », sans évoquer le caractère volontaire du départ des principaux intéressés.

c'est tout. Après un engagement, des troupes qui ont été éprouvés par le feu sont relevées par des troupes fraîches, mais c'est toujours la même armée »⁵⁷².

Ce passage est riche d'enseignements. Le Général de Gaulle réprovoque fermement la conception formelle de la notion de « changement de gouvernement », et privilégie une acception exclusivement matérielle de la notion. Ainsi seulement peut s'expliquer l'emploi de la formule : « il est inchangé pour l'essentiel ». Suivant cette acception, la remise de la démission du gouvernement ne saurait être considérée comme synonyme d'un vrai changement, puisqu'une partie importante des ministres demeure à leur poste. Mais derrière cette récusation du mot « changement », réside une appréhension matérielle de la notion même de « gouvernement »⁵⁷³. Lors de son entretien du 18 mars 1962, le premier Président de la République privilégie opportunément le sens matériel, au détriment du sens organique du mot.

Au début de son échange avec Alain Peyrefitte, il déclare ainsi : « Ne dites pas le *Président de la République*, mais le *gouvernement* a confirmé sa volonté »⁵⁷⁴. Ici, se trouve donc mis en cause, le sens organique du mot gouvernement, qui en fait le second ensemble, dirigé de manière autonome par le Premier ministre. Le général s'attachant, au contraire, à la mise en œuvre du pouvoir gouvernemental. L'exécutif et le Gouvernement se trouvent donc, désormais, assimilés. Derrière cette vision, c'est l'idée même d'un exécutif réellement bicéphale qui s'avère remise en question. Dès lors, la volonté du Général de Gaulle, de conférer à la notion de changement de gouvernement un sens purement matériel se comprend autrement. Elle résulte d'un décalage entre la lettre de la Constitution, et la pratique.

Pour le père fondateur de la Cinquième République, l'assertion de l'article 21 de la Constitution faisant du Premier ministre le chef constitutionnel du Gouvernement se heurte à la réalité institutionnelle. Dans son esprit, le Président de la République est bien placé à la tête de l'exécutif dans son entier. Il dirige donc, dans les faits, le Gouvernement. De ce fait, l'expression changement de gouvernement devient inappropriée, puisqu'il n'y a pas, à proprement parler, eu d'alternance politique. Cette

⁵⁷² A. PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, « *La France redevient la France* », Editions de Fallois, Fayard, 1994, p 118

⁵⁷³ Cette perception semble constante dans la doctrine du Général de Gaulle. Dans ses Mémoires, Michel Debré rapporte ainsi : « I n'aime pas ses mots 'changer de gouvernement' qui signifient que [cet organe] est indépendant du Président de la République, or il estime que [ces deux entités], ne font qu'un ». Cf M. DEBRE, *Gouverner*, *op.cit.*, pp 35 et s.

⁵⁷⁴ *Ibid.* Voir également les développements du présent chapitre infra, sur le processus de formation du gouvernement.

récusation est donc lourde de sens. Elle s'inscrit dans un mouvement plus large de négation du pouvoir de direction du Gouvernement dévolu au Premier ministre. Elle renvoie la nomination du nouveau titulaire de la fonction au rang de simple péripétie.

Cette interprétation est largement renforcée par le contexte, puisque les propos du Général de Gaulle ont été tenus au lendemain de la nomination de Georges Pompidou à Matignon. Or, celle-ci fut très contestée par l'opposition qui y voyait les prémisses d'une subordination totale de Matignon à l'Elysée⁵⁷⁵, et de l'effacement de la fonction de Premier ministre dans la mécanique institutionnelle. Il convient donc d'en apprécier la portée, à la lumière de ce contexte. La négation par le Général du sens matériel de la notion de changement du gouvernement accompagne le phénomène de captation présidentielle en cours. Mais, il n'obère nullement la réalité juridique, la démission du Premier ministre entraîne *de jure*, celle du gouvernement dans son ensemble, et donc *de facto*, la nomination d'une nouvelle équipe.

§2. La portée de la distinction dans l'équilibre institutionnel

La faculté de changer de gouvernement ou de le remanier, peut représenter un atout politique important pour les deux têtes de l'exécutif, dès lors que ce ne sont pas des éléments extérieurs qui imposent ce changement. Il faut pour cela que le Président puisse choisir à la fois le moment (A), mais aussi la nature de l'opération réalisée (B).

A. Le choix du moment : atout décisif entre les mains du Président de la République

Parmi les formules utilisées par la presse pour qualifier le positionnement du Président de la République, on relèvera l'expression « maître des horloges ». D'apparence journalistique, la métaphore est en réalité lourde de sens. Elle ne va pas sans rappeler les écrits de Voltaire : « L'Univers m'embarrasse, et je ne puis songer que cette horloge existe et n'ait point d'horloger ». De manière croissante l'expression va être utilisée pour caractériser le positionnement du Président de la République dans l'équilibre général des institutions. Elle témoigne ainsi de sa faculté de maîtriser le temps politique, en choisissant les phases et les moments d'action. Elle illustre donc pleinement la

⁵⁷⁵ Cf B.LACHAISE, « L'entourage de Charles de Gaulle président du GPRF à Paris (25 août 1944- 21 janvier 1946) », *Histoire@Politique*, 2009/2, n°8, p 82.

dualité du positionnement présidentiel : un statut d'arbitre qui lui permet le sens du temps long, mais des prérogatives d'importance qui lui offrent une réelle capacité d'initiative.

L'expression « maître des horloges » rappelle aussi le poids de l'héritage monarchique à travers cette capacité présidentielle de changer ou de remanier le Gouvernement. Certes, le Président de la République ne saurait disposer d'un recul historique comparable à celui d'un monarque, mais cette faculté de choisir le moment constitue un atout particulièrement précieux. Guillaume Bagard met en exergue cette filiation. Dans un article consacré aux changements et aux remaniements du Gouvernement, il note : « la Ve République cherche à se réformer vers plus de transparence et de représentativité, mais la pratique des institutions se traduit par certaines persistances héritées de Louis XIV. L'idéal démocratique semble parfois se heurter au substrat monarchique qui imprègne les institutions françaises »⁵⁷⁶.

La Cinquième République se singularise de ses devancières en ce qu'elle laisse au Président de la République une latitude plus importante pour déterminer le moment d'un changement de gouvernement ou d'un remaniement. Au lendemain de la nomination du Gouvernement Castex, Armel le Divillec relevait ainsi : « Quoiqu'il en soit, les détracteurs du « présidentialisme », ou ceux qui se regardent comme les orphelins du parlementarisme noteront avec une certaine aigreur qu'aucun événement parlementaire ne justifiait la démission du gouvernement : au contraire. L'Assemblée Nationale avait largement repoussé deux motions de censure le 3 mars précédent »⁵⁷⁷.

L'évocation de cette actualité n'est pas sans rappeler le choix du Président Pompidou de se séparer de son Premier ministre Jacques Chaban-Delmas en juillet 1972. Le chef du Gouvernement avait pourtant pris soin quelques semaines auparavant de solliciter la confiance de l'Assemblée-Nationale, comme pour rendre incontournable son maintien à Matignon⁵⁷⁸. Le choix présidentiel de changer de gouvernement témoigne de la complexité des données propres à la Cinquième République. En dehors des cas de renouvellement, ou d'alternance de la majorité à l'Assemblée Nationale, le chef de l'Etat

⁵⁷⁶G BAGARD, « Gouvernements et remaniements à travers l'Histoire », *The Conversation*, 20 juin 2017.

⁵⁷⁷A. LE DIVELLECC, « La nomination du Gouvernement, pierre de touche du parlementarisme de la Ve République. Une lecture constitutionnelle », in *Juspoliticum blog*, 10 juillet 2020.

⁵⁷⁸Il ressort cependant des témoignages reçus, que l'Elysée avait exprimé sa réticence face à cette démarche. Loin de renforcer le Premier ministre, celle-ci a sans doute contribué à la crispation de la relation entre les deux têtes de l'exécutif. Fidèle à la doctrine gaulliste, le Président de la République était, en réalité, soucieux de ne pas voir son choix dépendre de la majorité parlementaire. Voir notamment, F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel, op.cit.*, pp 574-575.

s'est affranchi de la contrainte parlementaire. L'existence effective du droit de dissolution, qui apparaît désormais comme la réplique logique à l'adoption d'une motion de censure, renforce cette autonomie. Nous en avons eu l'illustration unique mais probante en 1962.

Naturellement, la rupture avec la tradition parlementaire des républiques précédentes n'est pas totale, et la Cinquième reste tributaire d'une double filiation. En atteste l'usage exigeant que tout gouvernement remette au Président de la République sa démission au lendemain des élections législatives. Le maintien de cette pratique postérieurement à la révision constitutionnelle du 24 septembre 2000 instaurant le quinquennat, et à la loi organique du 15 mai 2001 entraînant l'inversion du calendrier électoral, constitue un vestige parlementaire symbolique. Plus largement, la vie ou le calendrier parlementaire ne sont pas dépourvus d'incidence sur le choix du moment d'un changement ou d'un remaniement gouvernemental. L'innovation réside dans la latitude inédite dont dispose désormais le Président pour déterminer librement la part du Parlement dans ses choix, et élaborer à côté du Parlement, son propre agenda.

La lecture consistant à faire du changement ou du remaniement du Gouvernement une arme dont l'objectif exclusif serait l'affirmation d'un pouvoir personnel du chef de l'Etat doit être récusée⁵⁷⁹. Il n'en demeure pas moins que cette faculté peut constituer un vecteur précieux de renforcement de son autorité sur une majorité dont il peut délimiter librement les contours. Elle peut également lui permettre de « reprendre la main », notamment vis-à-vis de l'opinion publique, dans un contexte où l'usure du pouvoir entraîne une impopularité mécanique. Dès lors, le choix du moment revêt un caractère essentiel.

A cet égard, un changement de gouvernement ou un remaniement ministériel ne produit sa pleine portée que lorsqu'il est véritablement choisi par le Président de la République. Au contraire, lorsque ce sont des éléments extérieurs qui contraignent le chef de l'Etat, de telles opérations politiques constituent une source d'affaiblissement de l'autorité présidentielle. Ainsi, en septembre 2018, la démission surprise de Nicolas Hulot du ministère de l'écologie, a contraint le Président de la République à procéder à son remplacement poste pour poste, tout en annonçant des modifications de

⁵⁷⁹Une telle lecture est notamment réprouvée par Armel le Divellec qui précise : « A première vue l'arrivée à Matignon de M.Castex semble manifester avec un certain relief la domination éclatante du Président de la République sur le système de Gouvernement [...]. Bref elle confortera ceux qui, dans un raccourci se plaisent à résumer les Ve République à un régime de pouvoir personnel, tout entier dominé par le chef de l'Etat. Est-ce si simple ? » Cf, A. LE DIVELLECC, *op.cit.*

plus grande ampleur ultérieurement. Celle de Gérard Collomb du ministère de l'intérieur seulement un mois plus tard, lui a imposé un bouleversement de son calendrier⁵⁸⁰. Il a ainsi procédé en octobre 2018 au remaniement ministériel d'ampleur plus vaste qui était annoncé par la presse pour le début de l'année suivante.

Au lendemain de cette actualité, l'Historien Christophe Bellon écrivait : « Si la démission peut changer le cours de l'Histoire quand son signataire rencontre les circonstances, elle peut aussi n'être qu'une péripétie »⁵⁸¹. Cette perception se comprend parfaitement si l'on analyse l'acte sous le prisme du ministre démissionnaire, et de la continuité de l'Etat. En revanche, elle peut être pondérée si l'on se place sous celui de l'autorité présidentielle. Dépourvue d'incidence si elle ne concerne qu'un membre du Gouvernement de rang subalterne, elle s'avère plus délicate lorsqu'elle est le fait d'une personnalité politique plus reconnue. Elle prive alors le Président de la République du choix du moment. Il perd son rôle de « maître des horloges ».

L'expression ne doit cependant pas nécessairement être interprétée de manière trop étroite. Un changement de gouvernement ou un remaniement ministériel est souvent dicté par des éléments extérieurs, voir par un échec personnel du Président, ou de la majorité présidentielle. Les exemples en la matière sont légion. Le gouvernement Raffarin III a été formé au lendemain d'élections régionales chaotiques pour la majorité présidentielle⁵⁸², celui de Dominique de Villepin quelques jours après l'échec du référendum du 29 mai 2005 sur la « constitution européenne »⁵⁸³, et celui de Manuel Valls postérieurement à des municipales particulièrement difficiles pour le parti socialiste⁵⁸⁴.

De telles modifications peuvent aussi être le fait d'échéances qui ne se sont pas nécessairement soldées par un échec gouvernemental, mais marquent bien l'ouverture d'une nouvelle phase politique. Le cas du gouvernement Couve de Murville, formé immédiatement après les élections législatives des 23 et

⁵⁸⁰ « Après la démission de Collomb, un remaniement large pour redonner du « souffle » au quinquennat », *20 minutes*, 9 octobre 2018.

⁵⁸¹ C.BELLON, « Une démission peut changer le cours de l'Histoire », in *Le Figaro*, 15 octobre 2018.

⁵⁸² Le Premier ministre avait été renommé par le Président Chirac le 31 mars 2004, Cf JORF du 1er avril 2004.

⁵⁸³ Le non l'avait alors emporté à 54,65%, en dépit de l'orientation portée alors par le Gouvernement. La campagne s'était cependant largement portée sur la politique menée par le Premier ministre de Jean-Pierre Raffarin, une partie de l'opposition n'hésitant pas à faire campagne pour le vote sanction.

⁵⁸⁴ Jean-Marc Ayrault avait remis la démission de son gouvernement le 31 mars 2014, et Manuel Valls avait été renommé le même jour (Cf JORF du 1er avril 2014).

30 juin 1968, constitue sans doute l'exemple le plus probant⁵⁸⁵.

Fréquemment, le changement de Gouvernement permet aussi au Président de la République de se protéger contre l'impopularité grandissante du Premier ministre et du Gouvernement. Le choix du moment prend alors un tour stratégique afin d'éviter que l'équipe suivante ne soit elle-même gagnée trop rapidement par la même impopularité. De telles opérations interviennent régulièrement après l'accomplissement de réformes impopulaires ou contestées, ou au lendemain d'une actualité maussade. François Mitterrand accepta ainsi la démission du troisième gouvernement Mauroy, au lendemain des manifestations provoquées par le projet de loi Savary, et celle du gouvernement Rocard dans un contexte doublement difficile en raison de la guerre du golfe, et d'une forte augmentation du chômage.

Cette faculté éventuelle de détermination du moment constitue donc un atout maître entre les mains du Chef de l'Etat. C'est également une source incontestable de renforcement de son autorité. La menace d'un remaniement éventuel peut ainsi lui permettre de se poser comme le garant du respect de la solidarité gouvernementale, ou de discipliner une majorité parlementaire éclatée. *A contrario*, lorsqu'il perd la maîtrise du calendrier en raison de circonstances extérieures ou du départ inopiné d'un ministre, le Président de la République ressort nécessairement affaibli. Quoiqu'il en soit, sur le choix de l'intensité de la modification gouvernementale, il dispose, en dehors des périodes de cohabitation d'une totale maîtrise.

B. Le choix de la nature de l'opération, et de son intensité

Dans un article consacré au départ des membres du Gouvernement, Didier Maus résume en un titre évocateur l'équation à laquelle les chefs de l'exécutif sont confrontés : « Vu de l'Élysée et de Matignon : changer *le* gouvernement, ou changer *de* gouvernement »⁵⁸⁶. Comme le souligne l'auteur, l'article 8 joue ainsi un rôle majeur dans l'équilibre institutionnel, en ce qu'il laisse une large palette quant au choix de la forme et de l'intensité de la modification de la composition gouvernementale à opérer. A cet égard, un changement de gouvernement peut parfaitement être limité à son acception la

⁵⁸⁵Lors des élections des 23 et 30 juin 1968, la majorité gaulliste avait obtenu une écrasante majorité de sièges (367 sur les 487 qui étaient à pourvoir). Le choix du Général de Gaulle de se séparer de son Premier ministre a été expliqué par une volonté de « le mettre en réserve », sans que l'on puisse connaître tous les tenants et aboutissants de ce départ, globalement inattendu.

⁵⁸⁶D.MAUS, « Quitter le Gouvernement », in O.BEAUD et J-M.BLANQUER, *La responsabilité des gouvernants*, Descartes et Cie, p 291.

plus formelle, et mener à une reconduction de la très grande majorité des membres, tandis qu'un remaniement ministériel peut conduire à des modifications d'ampleur.

Un des facteurs qui explique l'absence de coïncidence systématique entre la nature de l'opération choisie et son intensité est sans doute le poids des traditions⁵⁸⁷. L'exigence d'une remise de démission du Gouvernement au lendemain des élections législatives ; alors même qu'en raison du nouveau calendrier électoral résultant de la combinaison du référendum du 24 septembre 2000, et de la loi organique du 15 mai 2001 ne se sont écoulées que quelques semaines depuis la formation du premier gouvernement ; conduit ainsi l'exécutif à ne modifier généralement qu'à la marge la liste des ministres⁵⁸⁸. Une telle configuration illustre pleinement l'intérêt de dissocier changement de gouvernement au sens matériel, et au sens formel.

L'autre élément d'explication trouve sa source dans la part majeure du Président de la République dans le choix des ministres, et dans la captation par celui-ci du pouvoir de direction du Gouvernement dévolu au Premier ministre. Un départ effectif du Premier ministre n'a alors pas pour effet d'entraîner nécessairement celui des autres membres du Gouvernement, ces derniers disposant d'une légitimité propre, et d'une autonomie vis-à-vis de Matignon. *A contrario*, le Président de la République pourra alors être tenté de modifier de manière moins profonde la liste des ministres, un changement de chef du Gouvernement pouvant être jugé suffisant pour marquer l'ouverture d'une nouvelle phase du mandat présidentiel⁵⁸⁹.

Il existe bien, sur ce sujet aussi, un décalage entre la lettre de la Constitution et l'esprit. Dans sa conception parlementaire initiale, l'article 8 alinéa 1 supposait une certaine concordance entre changement de gouvernement au sens matériel, et changement de gouvernement au sens formel. Suivant la logique qui prévalait alors, la démission du Gouvernement en tant qu'entité collégiale ne

⁵⁸⁷La répétition de cette tradition peut être perçue comme l'expression de notre attachement au parlementarisme négatif. Sur ce sujet, voir, A.LE DIVELLE, *op.cit.*

⁵⁸⁸Le cas des Gouvernements Raffarin II et Ayrault II constituent certainement l'illustration la plus probante en la matière, la composition du Gouvernement Fillon II ayant été plus substantiellement revue en raison du départ d'Alain Juppé battu aux élections législatives, et celle du Gouvernement Philippe II largement modifiée en raison de la démission de quatre membres du gouvernement mis personnellement en cause dans des affaires pénales.

⁵⁸⁹Le gouvernement Castex formé le 6 juillet 2020, en apporte une illustration intéressante. Ainsi, parmi les seuls titulaires d'un ministère de plein exercice, l'identité des ministres des affaires étrangères, de l'économie et des finances, de l'éducation nationale, et des armées, de la cohésion sociale et des territoires, et de l'enseignement supérieur est demeurée inchangée/

peut intervenir que sur l'initiative du Premier ministre, à moins qu'un événement parlementaire ou un changement de législature ne la justifie. Selon cette conception, tous les membres du Gouvernement sont liés par une solidarité étroite, presque organique. Dès lors, il paraîtrait logique que la démission du Premier ministre entraîne *de jure* celle des ministres, mais aussi *de facto* leur départ effectif.

Cette appréhension première s'est progressivement heurtée au « refus du bicéphalisme »⁵⁹⁰ propre à la Cinquième République. Dès lors que le Gouvernement n'est plus conçu comme une entité véritablement distincte du Président de la République, le principe de solidarité gouvernementale perd son sens premier, et se décline essentiellement sous le « prisme élyséen ». La démission en droit du Gouvernement n'induit donc plus mécaniquement de repartir de zéro pour composer une nouvelle équipe, et les membres de la précédente peuvent constituer un premier socle. Ce décalage s'explique en partie par le nouvel équilibre des forces en présence. Dans la logique de la dyarchie inégalitaire, le Premier ministre est l'élément instable de la gouvernance de l'exécutif, tandis que le Président de la République en constitue le socle durable.

Dès lors, les propos tenus par lesquels le Général de Gaulle récusait l'existence d'un véritable changement de Gouvernement alors qu'il évoquait avec Alain Peyrefitte la formation du premier Gouvernement Pompidou trouvent leur pleine portée⁵⁹¹. Dans l'esprit du Général, la continuité de la politique gouvernementale repose d'abord sur le Président de la République, de sorte qu'un changement de Premier ministre n'est pas réellement synonyme d'un changement de gouvernement. Se trouve également réaffirmée la conception gaullienne d'un *primus inter pares*⁵⁹², limité à un rôle certes essentiel mais subordonné de coordonnateur de l'action gouvernementale. Le choix politique de la composition, et la conduite du Gouvernement reposant pour l'essentiel sur le Président de la République.

Naturellement, cette lecture politique de la pratique institutionnelle de la Cinquième République ne doit nullement être perçue comme une remise en cause de la pertinence de la distinction entre changement de Gouvernement et remaniement ministériel. Celle-ci est nécessaire car les deux notions

⁵⁹⁰On relèvera l'utilisation de cette expression in S.NAK-IN, *Les ministres de la Ve République française, op.cit.*, p 2.

⁵⁹¹Voir les développements du présent chapitre supra.

⁵⁹²Le Général de Gaulle avait également utilisé ces termes pour qualifier le positionnement du Premier ministre vis-à-vis des autres membres du Gouvernement. Sans répéter cette idée, il l'avait très largement décliné lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964.

couvrent bien des réalités juridiques différentes : la remise ou non par le Premier ministre de la démission de son Gouvernement. Les distinguer est donc essentiel pour pouvoir effectuer un réel travail de classification et de comptabilité. Simplement, la prépondérance présidentielle peut conduire à une différence entre appréhension matérielle et formelle des notions. Mais, même sur le plan politique elles ne peuvent être mises sur le même plan.

Pour le Président de la République, opter pour un changement de gouvernement peut constituer un moyen de donner une portée particulière à un événement. Ici encore, il faut bien distinguer la démission du Gouvernement sans départ du Premier ministre, et celle qui entraîne effectivement son remplacement, de telles opérations ayant une signification politique difficilement comparable. A l'inverse, la formule du remaniement simple peut permettre de minimiser, au moins symboliquement, l'importance d'un événement politique. Cette latitude importante conférée au Président de la République pour déterminer la nature et l'intensité de la modification de la composition gouvernementale constitue donc une prérogative politique d'importance. Elle revêt également un intérêt pour la doctrine, en ce qu'elle constitue, parmi d'autres, un critère permettant l'ébauche d'un travail de classification.

§3. Essai de classification

Maître s'il en est de la notion de classification en droit constitutionnel, Michel Troper insiste sur le caractère subjectif d'un tel exercice. Les premiers mots d'un article phare qu'il a consacré à cette problématique le soulignent clairement : « comme toutes les disciplines, la science du droit constitutionnel utilise des classifications très nombreuses et très variées quant à leur objet ou quant aux critères sur lesquels elles se fondent. [...] On classe selon les critères quantitatifs ou qualitatifs [...], matériels ou formels [...], internes ou externes »⁵⁹³. Naturellement, l'auteur évoque ici de manière sous-jacente la classification des régimes, et donc une problématique qui n'est pas absolument identique à celle qui nous mobilise. L'enseignement tiré quant à la nécessité d'une approche plurielle et relative n'en est pas moins transposable en ce qu'il s'impose d'évidence à toute exercice de classification scientifique.

⁵⁹³ M.TROPER « Les classifications en droit constitutionnel », *RDP*, 1989, p 945.

Il convient donc, de se garder d'une vision des choses trop manichéenne qui consisterait à aborder la question des changements et des remaniements du gouvernement uniquement sous un seul prisme, que celui-ci soit juridique ou politique, positiviste ou analytique, quantitatif ou qualitatif. Ce préalable posé, une vision globale du phénomène ne fait aucunement obstacle à la nécessité d'une évaluation de la pertinence de certains critères, dès lors que le lecteur est averti de l'incomplétude de chacune. La multiplicité de ces derniers fait cependant obstacle à ce que tous soient examinés, de telle sorte qu'il nous faudra nous focaliser sur les plus évidents d'entre eux.

Dès lors, notre approche sera essentiellement d'ordre méthodologique. Faute de pouvoir raisonnablement prétendre à une réelle complétude, nous ne chercherons pas tant à opérer un classement abouti, qu'à tenter de suggérer certaines grilles d'analyses, en proposant parfois des illustrations pertinentes. Il importe néanmoins de souligner d'ores et déjà, que le rattachement d'un changement de gouvernement ou d'un remaniement à une catégorie ne fait en aucune manière obstacle à ce qu'il puisse éventuellement être rattaché à une autre, dès lors que le critère retenu n'est plus le même.

Il convient donc ici d'éviter deux écueils. Le premier serait de vouloir nous livrer à un inventaire à la Prévert des différents changements et remaniements du Gouvernement qui ont émaillé l'histoire constitutionnelle de la Cinquième République. Le deuxième serait de se focaliser sur une méthode unique, ce qui reviendrait à méconnaître l'essence même d'un travail de classification. Les contours de notre travail posés, il nous appartient d'abord d'explicitier l'intérêt et la pertinence d'une classifications des opérations régissant la composition du Gouvernement (A), avant de proposer différentes grilles d'analyses permettant d'atteindre cet objectif (B).

A. L'intérêt et la pertinence du travail de classification

« Le chaos est souvent source de vie, alors que l'ordre génère des habitudes ». Cette citation d'Henry Brook Adams reflète pleinement les difficultés propres au travail de classification. Celui-ci permet d'établir des catégories scientifiques, et d'y attacher des objets d'études. Pour le scientifique, le travail de classification est donc profondément nécessaire, en ce qu'il permet d'établir des analogies entre certains phénomènes et ou certains systèmes. Il répond également à un besoin de pédagogie en ce qu'il peut permettre à celui qui découvre un sujet une meilleure compréhension de celui-ci. Un tel

mode de pensée présente cependant son revers : il peut parfois conduire à une négation des particularismes si la grille de lecture n'est pas assez affinée. Le rattachement à une catégorie crée alors un biais, en ce qu'il fait obstacle à une appréhension suffisamment nuancée de l'objet d'étude.

Ce risque est implicitement mis en exergue par Michel Troper qui relève : « Il existe de nombreuses manières d'apprécier la valeur ou l'intérêt scientifique d'une classification, mais on peut estimer qu'elle doit permettre avant tout de réaliser une économie intellectuelle ou de suggérer une explication »⁵⁹⁴. Parce qu'elle répond d'abord à un but légitime de vulgarisation, une classification conduit nécessairement à hiérarchiser les critères entre eux et à en privilégier certains, ce qui peut nécessairement conduire à gommer inconsciemment certaines aspérités. Face à ce risque, l'auteur prône une approche plurielle estimant que le travail de classification ne trouve bénéfice que s'il repose sur un critère d'appartenance principale à la catégorie, complété par au moins un critère secondaire.

Le caractère pluriel de la notion revêt donc une importance toute particulière. C'est à dessein que Michel Troper évoque « les » classifications. Un objet d'étude peut parfaitement présenter certaines analogies qui le rapprochent de manière intéressante d'un autre, mais s'en éloigner radicalement si l'on privilégie une autre grille de lecture. Tenter de faire émerger une pluralité de modes de classification permet donc de se prémunir contre une approche trop univoque de la question. Toutefois, une approche plurielle n'est possible sans avoir préalablement déterminé des points de convergences ou de divergences entre les sujets à comparer.

L'autre difficulté générale réside dans le double nécessité de critères qui soient suffisamment objectifs, et qui permettent un apport scientifique réel. Dans ses écrits, Michel Troper relève ainsi « une classification des constitutions écrites, qui prendrait pour critère le fait qu'elles comportent un nombre d'articles pair ou impair, serait parfaitement logique. Le classement serait assez facile, mais il ne conduirait à mettre en évidence aucun autre caractère que celui a servi à affecter la constitution à l'une ou l'autre classe : les constitutions qui comportent un nombre impair d'articles n'ont évidemment en commun aucune autre propriété apparente ou cachée que ne posséderaient pas les constitutions comportant un nombre pair d'articles »⁵⁹⁵. L'intérêt de l'élaboration d'une classification n'existe sans la détermination de critères suffisamment saillants, et présentant un intérêt démonstratif réel.

⁵⁹⁴M. TROPER, *art. cit.*, p 950.

⁵⁹⁵*Ibid*, p 150.

La question des changements et des remaniements gouvernementaux constitue certainement un sujet expérimental intéressant en matière de classification, même si sa nature même est source d'une évidente complexité. Celle-ci tient à l'incomplétude des normes écrites, le cadre constitutionnel applicable en la matière reposant essentiellement sur l'usage. La pratique institutionnelle est essentiellement empirique. Cette subjectivité apparente rend plus complexe la détermination de critères qui soient suffisamment objectifs pour constituer un indicateur fiable. De la même manière, la corrélation entre norme et pratique comportementale est souvent difficile à établir avec fermeté.

Cette prévision posée, la question des changements et des remaniements du gouvernement se prête bien à l'exercice complexe d'une classification. En dépit de l'absence de normes écrites, les pratiques institutionnelles s'avèrent fréquemment répétées, de telle sorte que l'on peut identifier certaines constantes. Ainsi, l'identification de critères de rapprochement ou de distinction n'est pas si complexe à établir, sous réserve de pouvoir identifier les mécanismes qui justifient la répétition⁵⁹⁶. Leur caractérisation peut présenter un apport scientifique réel en ce qu'elle renseigne sur certaines tendances, et plus largement sur l'équilibre général entre les pouvoirs sous la Cinquième République⁵⁹⁷.

Les limites essentielles du travail à réaliser proviennent donc essentiellement de l'étendue de l'objet d'étude, le nombre de changements de gouvernement, et de remaniements ministériels étant particulièrement élevé, et de son caractère mouvant, la pratique institutionnelle pouvant très largement changer au gré des remaniements successifs. La difficulté principale reste donc d'identifier des grilles d'analyses dont l'objectivité soit réelle, et dont l'apport scientifique soit pertinent.

B. Les classifications proposées

⁵⁹⁶C'est toute la difficulté que soulève également le travail de caractérisation des conventions de la Constitution. Sur ce sujet voir notamment O.BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1999, n°6, pp 69 et s.

⁵⁹⁷Il importe cependant d'éviter l'écueil consistant à vouloir systématiquement caractériser une pratique, pour pouvoir le qualifier juridiquement, et ensuite la ramener au droit. Sur ce sujet, voir J.CHEVALLIER, « La coutume et le droit constitutionnel français », in *RDJ*, 1970, p 1383 et s. De la même manière, l'élaboration d'une classification des régimes ne doit pas conduire à un travail de qualification trop facile, qui pourrait conduire à considérer comme normes des pratiques qui n'en sont pas.

Parmi les modes de classification qui paraissent pouvoir être envisagés, le premier a déjà été largement évoqué dans les lignes qui précèdent qui consiste dans la distinction même entre changement de gouvernement et remaniement ministériel. Cette grille de lecture n'a certes pas été réellement abordée par la doctrine, et nous avons déjà largement mis en exergue l'exploration insuffisante de la distinction entre les deux notions. Elle n'en reste pas moins communément utilisée, puisqu'elle permet de tenir à jour la comptabilité des gouvernements. Ce mode de classement repose sur une approche essentiellement juridique, le critère principal de distinction résidant dans la remise ou non de la démission du Gouvernement au Président de la République⁵⁹⁸.

Cette première méthode offre un mérite évident en ce qu'elle repose sur un critère résolument objectif. Si son intérêt peut paraître essentiellement formel, elle n'en demeure pas moins nécessaire. Celle-ci peut évidemment être affinée par l'ajout de la distinction entre les changements de gouvernement impliquant le départ réel du Premier ministre en fonction, et ceux qui aboutissent à l'inverse, à une nouvelle nomination de son titulaire⁵⁹⁹. Là encore, le critère complémentaire n'est pas moins objectif que le critère premier. Mais, son ajout offre un éclairage scientifique appréciable en ce qu'il peut permettre de caractériser certaines constantes comportementales. Ainsi, l'analyse approfondie de la comptabilité des changements gouvernementaux contribue à la caractérisation de conventions, parmi lesquelles la plus probante est sans doute la remise systématique de la démission du Gouvernement au lendemain d'élections législatives, alors même que le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont rendu quasi inéluctable le maintien effectif du Premier ministre en fonction⁶⁰⁰.

Certes, on peut relever qu'une étude scientifique qui se bornerait à cette approche purement formelle de l'objet d'étude montrerait vite ses insuffisances. Elle n'en constitue pas moins le point de départ logique. Pour être la plus évidente, cette classification est également nécessaire pour dégager les autres.

Un autre mode de classification pourrait consister à tenter de classer les changements de

⁵⁹⁸ On peut pressentir dans les premières lignes de l'article de l'Historien Guillaume Bagard précité, l'ébauche de cette classification première de la notion.

⁵⁹⁹ Cette catégorisation est explicitement opérée par certains Professeurs dans leurs manuels de droit constitutionnel général. Voir notamment O. GOHIN, *op.cit.*, p 825.

⁶⁰⁰ Sur cette question, voir notamment J. GICQUEL et J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 32e édition, 2018, pp 580 et s.

gouvernement et les remaniements ministériels en fonction de l'ampleur des modifications opérées. Cette grille d'analyse est déjà largement utilisée par les observateurs. Ceux-ci ont ainsi coutume de parler de « remaniement technique » lorsque la modification opérée est limitée, et de remaniement politique lorsque celle-ci est plus importante⁶⁰¹. Le critère utilisé est donc avant tout d'ordre politique puisqu'il s'agit d'analyser la portée des évolutions opérées, et donc implicitement d'émettre un avis qualitatif sur celles-ci.

Pour intéressante qu'elle soit, cette approche se heurte à des obstacles sérieux. Le premier a déjà été évoqué, et concerne l'utilisation commune du terme « remaniement », nonobstant la prise en compte du critère formel de la remise ou non par le Premier ministre de la démission du Gouvernement. Le raisonnement consistant à ne se focaliser que sur la question de l'importance plus ou moins objective de la modification opérée, a donc largement contribué à entretenir la confusion sémantique qui perdure entre les concepts de changement et de remaniement du Gouvernement.

En revanche ce mode de classification retrouve une partie de sa pertinence comme *summa divisio* complémentaire du premier. Cette appréhension des choses doit ainsi nous conduire à déterminer d'abord la nature de l'opération réalisée, changement ou remaniement, avant de s'intéresser ensuite à son ampleur. De manière implicite, la méthode consistant à utiliser le critère de l'importance de la modification opérée en complément de la « classification juridique » de l'opération est aussi utilisée pour les changements de gouvernement, lorsque l'on établit une distinction entre ceux qui conduisent matériellement à un départ effectif du Premier ministre ou non. Mais ce seul critère n'est pas suffisant, et il convient pour disposer d'un spectre complet de s'attacher également à l'ampleur des modifications opérées dans les strates moins importantes de la hiérarchie gouvernementale.

Le changement de gouvernement opéré par Nicolas Sarkozy le 14 novembre 2010 apporte une illustration probante de la nécessité d'une telle distinction. Au terme de trois années et demie de mandat, le Président de la République avait accepté la démission de son Premier ministre, avant de le « renommer » le lendemain, non sans avoir alimenté et laissé circuler le bruit de son remplacement

⁶⁰¹ Cette distinction est essentiellement utilisée par la presse, mais elle est également reprise par une partie de la doctrine, notamment l'Historien Guillaume Bagard qui semble également déplorer que cette distinction ne prenne pas en compte le critère formel. Voir notamment, G.BAGARD, art.cit.

durant les semaines précédentes⁶⁰². Ce gouvernement avait cependant été profondément renouvelé, et plusieurs personnalités d'envergure de l'équipe précédente n'avaient pas été reconduites à la tête d'un portefeuille gouvernemental⁶⁰³. Dès lors, accoler à une telle opération le qualificatif de « changement de gouvernement technique » serait évidemment impropre, et ce en dépit de l'absence de modification de l'identité du Premier ministre.

La deuxième réserve sur la pertinence de la distinction entre remaniements et changements de gouvernements « techniques » ou « politiques » touche également une difficulté d'ordre sémantique. Le choix du qualificatif « technique » pour qualifier une modification de faible importance -on parle parfois aussi de remaniement poste pour poste- paraît assez malheureux. Une analyse approfondie en la matière montre les limites d'une approche strictement numérique, le départ d'un seul ministre pouvant avoir incidemment une portée politique bien plus substantielle qu'un remaniement impliquant un nombre de démissions plus nombreuses⁶⁰⁴. Il convient donc d'avoir une vision plus globale du problème.

Personne ne songerait à qualifier les remaniements consécutifs aux deux démissions de Jean-Pierre Chevènement, de son poste de ministre de la Défense le 29 janvier 1991⁶⁰⁵, et de son poste de ministre de l'intérieur le 29 août 2000⁶⁰⁶, de techniques. Ils sont même considérés comme l'un des exemples les plus flagrants de l'application du principe de solidarité gouvernementale. Le départ du Président du mouvement des citoyens (MDC) durant la deuxième cohabitation, a même influé directement sur le cours de l'élection présidentielle à venir. Pourtant, dans les deux hypothèses, le ministre sortant a été remplacé presque poste pour poste.

La troisième réserve découle de ce qui a été dit précédemment, et repose sur le caractère, par essence

⁶⁰²Décret du 14 novembre 2010 portant nomination du Premier ministre (JORF du 16 novembre 2010).

⁶⁰³Il faut par exemple relever l'entrée au gouvernement d'Alain Juppé comme ministre d'Etat, ministre de la défense, et le départ de Jean-Louis Borloo du poste de ministre d'Etat, ministre de l'écologie et du développement durable. Cf décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 16 novembre 2010)

⁶⁰⁴Sur la portée politique de certaines démissions de membres du Gouvernement voir notamment C.BELLON, « Une démission peut changer le cours de l'Histoire », in *Le Figaro*, 15 octobre 2018.

⁶⁰⁵La démission de Jean-Pierre Chevènement faisait suite à un désaccord avec François Mitterrand sur la guerre du golfe. Sur ce sujet voir notamment A.PERREAUT, « Chevènement, un ancien ministre aux démissions fracassantes », in *Le Figaro*, 29 août 2016.

⁶⁰⁶Cette décision faisait suite à des désaccords sur la politique menée par le Gouvernement de cohabitation auquel il appartenait, en Corse.

subjectif, de l'appréciation du caractère technique ou non d'un remaniement ministériel ou d'un changement de Gouvernement. Les commentateurs reconnaissent d'ailleurs implicitement cette difficulté lorsqu'ils définissent la notion. En effet, si l'on se borne à la dimension simplement numérique de la question, personne ne s'est réellement risqué à déterminer un nombre de ministres entrants et sortants au-delà duquel un remaniement ne serait plus technique et deviendrait politique. L'ajout à cette approche quantitative, d'une logique plus qualitative achève de complexifier le phénomène, puisque l'analyse de l'impact politique d'une modification de la composition du gouvernement est nécessairement empreinte de subjectivité. Elle supposerait, de surcroît, un recul historique dont le commentateur ne dispose pas nécessairement.

Cette absence de critère numérique ou politique précis n'a pas pour effet de faire perdre à cette classification toute utilité. Il convient cependant d'appréhender celle-ci avec plus de précaution, un remaniement qualifié de « technique » par un observateur pouvant être perçu comme ayant une coloration plus politique par un autre. Les réactions au lendemain des démissions impromptues de Nicolas Hulot du ministère de la transition écologique⁶⁰⁷ et de Gérard Collomb⁶⁰⁸, montrent bien le caractère nécessairement personnel d'une telle grille de lecture. Une partie de la presse considérait ainsi de tels départs comme lourds de sens politique, quand l'historien Christophe Bellon les qualifiait avec plus de recul, de péripéties⁶⁰⁹.

La distinction entre remaniement technique ou politique présente donc l'intérêt appréciable d'introduire une lecture plus politique du phénomène. Elle complète à dessein une appréhension purement formel des choses. Elle gagne toutefois à être utilisée avec une certaine prudence, le lecteur devant conserver à l'esprit qu'il s'agit d'une analyse souvent personnelle de l'auteur, laquelle est susceptible de donner lieu à interprétation divergente.

On pourrait également tenter de classer les changements de gouvernement et les remaniements ministériels en fonction de leur cause. Dans un ouvrage consacré au départ des ministres, Didier Maus

⁶⁰⁷Pour rappel, ce dernier avait démissionné du Gouvernement le 28 août 2018, en raison notamment de désaccord sur la politique écologique menée par le Président de la République.

⁶⁰⁸Ce dernier avait démissionné du ministère de l'intérieur, le 1er octobre 2018. Les causes de son départ semblent plus diffuses, et pourraient être liées à des tensions avec le Président de la République, autant qu'à sa volonté de retrouver la ville de Lyon, dont il était Maire.

⁶⁰⁹C.BELLON, art.cit.

dessine l'esquisse d'une telle classification en distinguant les démissions individuelles, de sorties s'inscrivant dans une logique plus collective, et en tenant de proposer différentes catégories⁶¹⁰. Fastidieux, ce travail présente un intérêt évident pour l'appréhension du sujet en ce qu'il permet une caractérisation de mécanismes juridiques ou politiques susceptibles d'être à l'origine d'une modification de la composition du Gouvernement⁶¹¹.

Naturellement, l'utilisation de cette méthode suppose là aussi une certaine prudence. Cette nécessité tient d'abord à la pluralité d'approche possible de cette question. On peut ainsi placer la réflexion sous le prisme des chefs de l'exécutif, et s'intéresser aux raisons qui ont pu les pousser à modifier la composition du Gouvernement. Un tel travail revêt alors une dimension essentiellement collective, et permet de renseigner sur les motivations politiques des changements de gouvernement, ou des remaniements ministériels. On peut également privilégier une lecture plus individuelle de la question, et positionner le débat sous l'angle du ministre concerné⁶¹². Il s'agit de s'interroger alors sur les causes profondes d'un départ. Cette approche devient utile pour mesurer la portée de certains mécanismes régissant le fonctionnement du Gouvernement, et notamment celle du principe de solidarité gouvernementale.

Privilégier une des deux approches ne doit pas alors conduire à éluder totalement l'autre. Un large remaniement peut ainsi être lié à un événement d'actualité politique, comme une défaite électorale, mais offrir l'opportunité de sorties individuelles plus discrètes. Omettre un des deux angles d'attaque conduirait, à l'inverse, à développer une vision parcellaire de la question. Se positionner du point de vue du gouvernement en tant qu'entité collégiale et de celui du ministre en tant qu'entité individuelle permet, au contraire, un spectre totalement éclairé du phénomène.

Ainsi, l'analyse des différentes modifications de la composition du Gouvernement opérées montre que les motivations des titulaires du pouvoir exécutif sont parfois plurielles. S'il y a généralement un fait générateur qui conduit à déclencher l'opération -changement de Gouvernement ou remaniement

⁶¹⁰ D.MAUS, « Démissions et révocations des ministres sous la Ve République », in *Revue pouvoirs* n°36, *op.cit.*, pp 117-134.

⁶¹¹ L'auteur s'appuie lui-même sur une classification plus ancienne établie par D.AMSON, « La démission des ministres sous la IVe et le Ve République », in *RDP*, 1975, pp 1653 et s.

⁶¹² Cette distinction est notamment privilégiée par Bernard Dolez, Cf B.DOLEZ, « Quitter le Gouvernement, démission et révocation des ministres », in O.BEAUD et al, *La responsabilité des gouvernants*, *op.cit.*, pp 284-285.

ministériel-, d'autres facteurs complémentaires prennent leur part dans le choix du pouvoir exécutif. Il pourrait, par exemple, être intéressant de tenter de distinguer les modifications résultant d'un échec gouvernemental, de celles qui marquent une réelle prise d'initiative politique de la part des chefs de l'exécutif. Cette première grille de lecture gagnerait alors à être enrichie par des critères complémentaires permettant d'expliquer l'intensité des transformations opérées.

A titre d'illustration, la décision d'Emmanuel Macron d'accepter la démission du Premier ministre Edouard Philippe est bien intervenue au lendemain d'élections municipales difficiles pour la majorité présidentielle⁶¹³. Cet événement politique constitue le fait générateur premier du changement opéré. Toutefois, le contexte général, et notamment la crise sanitaire liée au COVID 19, constituent une variable importante que l'on ne peut négliger pour comprendre à la fois les raisons du départ effectif du Premier ministre, le choix de son successeur, et certains départs individuels de membres du Gouvernement⁶¹⁴. De manière plus large, le contexte économique compliqué explique la volonté présidentielle de changements d'ampleur.

Pour intéressante qu'elle soit, la méthode consistant à analyser les modifications de la composition du Gouvernement sous le seul point de vue des chefs de l'exécutif se heurte à une difficulté d'ordre pratique. Il est parfois difficile de recueillir des informations sur les raisons profondes d'un remaniement, à plus forte raison lorsque celui-ci est d'importance mineure. Dès lors, le travail du chercheur est rapidement confronté aux limites inhérentes à l'absence de sources suffisamment abondantes, la plupart des variables explicatives étant livrées postérieurement par les acteurs politiques eux-mêmes. En tout Etat de cause, ce mode de classification est inopérant pour expliquer, de manière individuelle, chaque départ. D'où la nécessité de le compléter en se positionnant du point de vue du ministre lui-même.

Le clivage qui transparaît le plus naturellement est alors celui qui consiste à distinguer les départs volontaires des démissions provoquées. Là aussi, cette grille constitue un point de départ, mais elle ne saurait être considérée comme suffisante. D'abord, parce-que comme le relève Bernard Dolez :

⁶¹³Pour une analyse politique de ce changement de gouvernement, voir notamment N.ROUSSELLIER , « La composition du nouveau Gouvernement : quels enseignements pour l'analyse politique », in *Jus Politicum blog*, 13 juillet 2020

⁶¹⁴On peut, sans trop s'avancer, considérer que le départ de Sibeth Ndiaye, Porte-parole du Gouvernement, trouve ses racines dans la communication utilisée par le Gouvernement durant la crise.

« la distinction entre démission et révocation ne résiste pas à l'analyse »⁶¹⁵. Si l'on excepte certaines sorties tonitruantes comme ceux de Jean-Pierre Chevènement en 1991 puis en 1999, ou ceux d'Arnaud Montebourg ou de Benoît Hamon en 2014⁶¹⁶, il est parfois difficile d'établir avec précision qui des chefs de l'exécutif ou du ministre est à l'origine du départ⁶¹⁷. Ensuite, distinguer démissions et révocations ne suffit pas pour expliciter la diversité des causes ayant pu conduire les ministres à devoir quitter le gouvernement.

Cette appréhension première gagne donc à être complétée par une analyse plus étayée des « significations politiques » de nature à expliquer les raisons des départs individuels des ministres. En la matière, Didier Maus distingue ainsi les démissions politiques, les démissions liées à des raisons de convenances personnelles, de celles qui sont liées à l'élection à la tête d'un nouveau mandat incompatible avec l'exercice des fonctions ministérielles, la catégorie même des démissions étant opposée à celle des révocations ou à celle des départs consensuels⁶¹⁸. Bernard Dolez, repart substantiellement de cette typologie pour la compléter par une analyse plus précise des causes de chaque départ.

Il nous appartiendra, au cours des chapitres suivants, de compléter les modes de classifications présentés, et de mettre en exergue à la fois leur grande pertinence scientifique, et leur éventuelle incomplétude. Il est d'ores et déjà utile de relever à la fois le caractère extrêmement précieux du travail de classification pour appréhender à la fois la distinction juridique entre changement de Gouvernement, et remaniement, mais également les facteurs politiques pouvant conduire à l'utilisation de ces outils placés entre les mains de l'exécutif par l'article 8 de la Constitution. Il nous appartient aussi de mettre en avant le caractère relatif de chacune de ces méthodes, aucune ne permettant à elle seule un travail de classification parfait.

Section 2. La notion de formation du gouvernement

⁶¹⁵B.DOLEZ, *op.cit.*, p 280.

⁶¹⁶Ces derniers n'avaient pas été reconduits dans le Gouvernement Valls II, en raison de manquements répétés à l'impératif de solidarité gouvernementale.

⁶¹⁷A titre d'illustration, le départ de Christiane Taubira en 2016 semble être le fruit d'un départ consensuel, décidé entre le Président de la République et sa garde des sceaux.

⁶¹⁸D.MAUS, *op.cit.*, pp 126 et s.

Ici, il importe de s'attarder d'abord sur le sens de la « notion de formation du gouvernement » (§1), avant d'expliciter davantage les différentes étapes du processus et d'en montrer la complexité (§2).

§1. Le sens de la notion

Le terme formation est polysémique, mais selon l'acception première qu'en donne le *Larousse*, il désigne « l'action de former ou la manière dont quelque-chose se forme, apparaît »⁶¹⁹. Le *Robert* en donne une définition sensiblement équivalente, la formation étant « l'action de former, de se former, la manière dont une chose se forme ou est formée »⁶²⁰. Parmi les synonymes les plus courants du terme, on peut utilement relever les mots élaboration, constitution, création.

Suivant ces définitions, la notion de formation revêt donc un champ d'application plus large que les notions de changement de Gouvernement ou de remaniement ministériel. Les deux premiers termes renvoient ainsi à des opérations juridiques bien précises, de sorte qu'ils ne peuvent normalement être confondus. Au contraire, la formation du Gouvernement couvre l'ensemble du processus aboutissant à sa constitution. Cela induit logiquement la prise en considération des règles juridiques encadrant l'entrée en fonction du Gouvernement, mais présuppose également l'inclusion à cette étude des mécanismes politiques qui précèdent cette installation⁶²¹.

L'étude de la formation du Gouvernement implique donc de bien saisir cette dimension temporelle. Les opérations commencent ainsi dès les premières tractations ou consultations, mais n'aboutissent que lorsque la composition du Gouvernement est juridiquement fixée. Par souci de clarté, il importe donc de distinguer clairement la désignation et la nomination (A), avant de s'attarder sur la spécificité du processus de formation du gouvernement sous la Cinquième République (B).

A. La nécessaire distinction entre les phases de désignation et de nomination

Désignation et nomination renvoient bien à des réalités juridiques distinctes. Elles sont pourtant assimilées dans le langage courant. Nombre de dictionnaires considèrent ainsi les termes de

⁶¹⁹ *Le Petit Larousse illustré, op.cit.*, formation.

⁶²⁰ *Le Petit Robert illustré, op.cit.*, p 1077, formation.

⁶²¹ La plupart des études soulignent d'ailleurs la nécessité de distinguer ces deux phases. Cf M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement, op.cit.*, p 132 et s.

« nomination » et de « désignation » comme synonymes. Ainsi l'ouvrage *Vocabulaire Juridique* de Gérard Cornu leur confère-t-il un sens relativement équivalent. Il considère ainsi que la nomination, issue du latin *nominatio* ou *nominare* est selon son sens premier : « synonyme dans un sens générique de désignation (individuelle), de commission (avec indication de celui qui est commis) ». Il confère, toutefois, au mot nomination un deuxième sens, assez ressemblant au premier, « plus spécifiquement, et par opposition à l'élection, opération par laquelle un seul investit une personne d'une fonction »⁶²².

Le même auteur définit la notion de désignation comme « l'indication d'une personne déterminée pour occuper un poste ou remplir une mission »⁶²³. En comparant les définitions des deux mots, on comprend qu'ils puissent dans un premier temps être assimilés. Pourtant, il apparaît clairement qu'ils n'ont pas une signification rigoureusement identique. Suivant le raisonnement de l'auteur, la nomination renvoie ainsi à l'idée d'investiture unilatérale, elle couvre donc l'acte juridique, tandis que le terme désignation traduit l'exercice de la prérogative de choisir en elle-même. L'acte de nomination concrétise donc la désignation.

Armel Le Divellec et Michel de Villiers explicitent encore davantage les ambiguïtés de la notion qu'ils déterminent comme « l'acte par lequel une institution désigne le titulaire d'une fonction ou d'un emploi déterminé »⁶²⁴. Les auteurs mettent donc en évidence la triple dimension de la nomination, laquelle est également soulignée par Lucie Sponchiado⁶²⁵. On peut tout d'abord la caractériser par son objet, et c'est en cela qu'elle peut être indûment assimilée à la désignation, mais également par l'existence d'un acte juridique qui entérine formellement le choix de l'autorité, lequel n'est régulier qu'en raison de l'existence de cet acte, et de la compétence juridiquement reconnue de son auteur. Il existe donc bien un sens formel et un sens matériel de la notion.

Au sens matériel, désignation et nomination pourraient effectivement être confondus, mais au sens formel les deux notions apparaissent distinctes, puisque la nomination résulte à la fois de l'acte et de la compétence de l'auteur pour l'édicter. D'un point de vue temporel, la nomination est donc l'aboutissement d'un long processus, auquel peuvent éventuellement s'ajouter des obligations

⁶²²G.CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p 602, « nomination »

⁶²³*Ibid*, p 290, « désignation ».

⁶²⁴A.LE DIVELLEC et M.DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 11e édition, 2017, p 249.

⁶²⁵L.SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la République*, Thèse, Dalloz, 2017, pp 28-29.

normatives imposées à l'autorité compétente. La désignation intervient donc nécessairement en amont de l'acte de nomination.

Aussi est-ce à dessein que Lucie Sponchiado met en garde contre le risque qui résulterait d'une mauvaise distinction des deux notions, celles-ci renvoyant bien à deux réalités juridiques différentes, et à deux phases qui ne sont aucunement assimilables. Cette distinction est particulièrement nécessaire concernant la formation du Gouvernement, le décret fixant sa composition étant bien la concrétisation de choix établit dans une antériorité dont le délai peut être variable. Le subtil équilibre établi par l'article 8 de la Constitution complexifie encore les choses puisqu'il distingue lui-même deux phases, la nomination du Premier ministre d'abord, celle des autres membres du Gouvernement ne pouvant intervenir que sur sa proposition.

La nécessité d'une bonne appréhension de cette temporalité complexe n'en est que plus vive. La désignation du Premier ministre doit être entendue comme une étape non formelle, et non prévue par la lettre de la Constitution de 1958. Elle renvoie au moment où le Président de la République décide matériellement du nom de son Premier ministre, et lui fait part de son intention de le nommer. Bien que cette étape ne soit pas officiellement connue du grand public, elle est décisive car elle constitue le moment à partir duquel le futur Premier ministre va pouvoir commencer à préparer la composition de son équipe ministérielle, et de son propre cabinet⁶²⁶.

Pourtant, le caractère à la fois discrétionnaire du choix et officieux de son moment, rend particulièrement difficile sa datation. On relèvera ainsi la réplique d'Emmanuel Macron, qui interrogé à la veille du second tour de l'élection présidentielle sur la question de savoir s'il connaissait ou non l'identité de son Premier ministre avait répondu « in petto oui »⁶²⁷. Cette réplique est intéressante en ce qu'elle retranscrit pleinement l'économie générale résultant du nouvel équilibre posé par la Cinquième République. N'étant tenu à aucune obligation consultative préalable, le Président de la République dispose ainsi de toute la campagne présidentielle pour laisser mûrir sa décision.

A cet égard, il faut noter une certaine variabilité de la pratique institutionnelle. Certains présidents

⁶²⁶Sur ce sujet voir notamment, A.CLAISSE, *Le Premier ministre de la Ve République*, LGDJ, 1972, pp 26 et s.

⁶²⁷Voir notamment, G.POUSSIELGUE, « Le choix du Premier ministre est déjà arrêté », in *Les Echos*, 8 mai 2017, ou « Emmanuel Macron a fait le choix de son Premier ministre dans sa tête », in *Le Point*, 5 mai 2017.

auraient fait part relativement tôt aux personnalités pressenties de leur souhait de les nommer. La désignation de Michel Debré aurait ainsi été connue longtemps avant sa nomination⁶²⁸, et il semble que Nicolas Sarkozy ait annoncé à François Fillon, avant même le début de la campagne présidentielle son intention. Dans d'autres cas la décision présidentielle paraît plus tardive. Ainsi rien ne permet de dire avec précision à quel moment Jacques Chirac a fixé précisément le choix d'Alain Juppé contre Philippe Séguin, ou de Jean-Pierre Raffarin contre Nicolas Sarkozy. De même, tout porte à croire que la désignation de Pierre Mauroy est intervenue au lendemain de l'élection de François Mitterrand et non pendant la campagne elle-même.

Ce décalage dans le temps entre la désignation et la nomination accentue la tendance médiatique à spéculer sur l'identité d'un futur Premier ministre, et cela tant dans le cadre d'une campagne présidentielle, qu'au cours d'un mandat lorsque le titulaire de cette fonction apparaît fragilisé. Ainsi, en 2007 les certitudes présidentielles quant au choix de François Fillon n'ont pas empêché la presse de citer d'autres noms comme ceux de Jean-Louis Borloo ou de Michèle Alliot-Marie⁶²⁹. Il arrive cependant que le choix soit connu des journalistes antérieurement à son officialisation⁶³⁰. Enfin, une rumeur insistante peut parfois conduire à prendre pour acquis une décision qui ne l'est pas encore. Lors du Changement de Gouvernement de novembre 2010, la nomination de Jean-Louis Borloo a été présentée à plusieurs reprises comme actée⁶³¹, alors même que celui-ci n'obtint finalement pas le poste promis, et décida même de quitter le Gouvernement.

La question de la désignation du Premier ministre a d'ailleurs suscité un débat récurrent. Nombre de personnalités politiques ont ainsi plaidé pour qu'un candidat à l'élection présidentielle rende systématiquement public, avant le premier tour de l'élection, le nom de son futur Premier ministre. Cette question est devenue une sorte de serpent de mer, ressurgissant à l'approche de chaque élection présidentielle. Certains candidats ont d'ailleurs eux-mêmes évoqués la possibilité de faire une annonce pendant la campagne. Ce fut le cas de Nicolas Sarkozy en 2012, qui choisit finalement d'y

⁶²⁸Il est cependant notoire qu'une partie importante de la classe politique d'alors attendait plutôt une nomination de Jacques Soustelle, raisonnement qui reposait pour partie sur une mauvaise perception des évolutions propres à la Cinquième République. Note à compléter.

⁶²⁹Cf notamment F.WENZ-DUMAS, « La méthode Fillon envisagée à Matignon », in *Libération*, 8 mai 2007.

⁶³⁰Dans le cas de la désignation de François Fillon, tout porte à croire que ce fut le cas des journalistes entretenant des relations suivies avec le Président de la République ou le Premier ministre. Voir notamment, B.JEUDY, « La nomination de Fillon à Matignon ne fait guère de doute », in *Le Figaro*, 7 mai 2007.

⁶³¹N.CORI et A.AUFFRAY, « Borloo, le centre d'intérêt de Sarkozy », in *Libération*, 26 octobre 2010.

renoncer⁶³². Alain Juppé avait également évoqué l'éventualité pendant la primaire de l'élection présidentielle de 2017, à laquelle il a finalement été battu⁶³³.

Cette proposition semble donc à ranger parmi les nombreuses idées institutionnelles fréquemment avancées, sans qu'un début de concrétisation n'ait jamais réellement existé. Elle ne serait pas dépourvue de conséquences, puisqu'elle rapprocherait la France du système constitutionnel américain, et conforterait donc l'idée d'une forme de « ticket » entre le Président de la République et son Premier ministre. Cela rendrait le choix de la personnalité susceptible d'occuper la fonction plus stratégique, et pourrait en faire un axe fort de la campagne présidentielle. Cela pourrait également modifier sensiblement le profil des Premiers ministres, le Président de la République pouvant être davantage tenté de privilégier des considérations d'ordre électoral pour fixer son choix. Quoiqu'il en soit, le développement d'un tel usage aurait d'abord le mérite de la clarté pour le scientifique, en ce qu'elle permettrait une distinction plus claire des phases de désignation et de nomination.

L'étape de la nomination a donc pour effet de rendre formel le choix présidentiel établi. C'est par un décret du Président de la République, toujours pris au visa de l'article 8 de la Constitution de 1958, que la nomination du Premier ministre est formalisée⁶³⁴. Il n'est nul besoin à ce stade de revenir sur la dispense de contreseing dont il a déjà été mis en exergue qu'elle était la marque d'une liberté présidentielle retrouvée⁶³⁵. Les termes mêmes de la Constitution confirment le caractère discrétionnaire du choix, et dès le début du régime la doctrine avait bien perçu l'enjeu. Ainsi Marcel Prélot a-t-il souligné le lien entre la procédure et le retour d'une certaine forme de primauté présidentielle.

En cette matière aussi le temps joue un rôle symbolique important. Ainsi, le décret portant nomination

⁶³² « Sarkozy pourrait dévoiler entre les deux tours le nom de son Premier ministre », in *Le Point*, 18 avril 2012.

⁶³³ Cf notamment, « Péresse Première ministre ? Juppé anticipe la formation de son hypothétique Gouvernement », *BFMTV*, 13 octobre 2016.

⁶³⁴ Sur cette question Gilles Toulemonde et Harold Descloitures observent que dans un certain nombre de décrets, l'article 9 de la Constitution a également été visé. Ce décret présente alors un sens politique fort, puisqu'il montre la volonté présidentielle de régler la question de la présence au sein du Conseil des ministres. Dans deux hypothèses, l'article 7 de la Constitution a également été visé en raison de l'interim exercé par Alain Poher suite à la démission du Général de Gaulle en 1969, et au décès de Georges Pompidou en 1974. Cf H.DESCLODURES et G.TOULEMONDE, *op.cit.*, pp 47 et s.

⁶³⁵ Nombre d'auteurs considèrent cependant que cette exigence passée n'était qu'un « excès de formalisme », Cf S.RIALS, *Le Premier ministre*, pp 70 et s.

du Premier ministre intervient fréquemment le lendemain de la passation de pouvoir présidentiel, comme pour mieux marquer la liberté présidentielle dans le choix de son Premier ministre. Cet Etat de fait se vérifie également en cas de démission d'un Gouvernement en cours de mandat présidentiel, où il est d'usage que la nomination d'un nouveau Premier ministre lorsqu'il y a changement effectif du titulaire de cette fonction, n'intervienne qu'au moins un jour après⁶³⁶. Dans une telle hypothèse, ce temps d'attente s'explique à la fois par cet aspect symbolique, mais également par des considérations d'ordre politique, le Président devant disposer du temps nécessaire pour mener les consultations qu'il juge utile. En tout Etat de cause, ce n'est que postérieurement à la prise du décret de nomination du Premier ministre que le processus de formation du Gouvernement dans son ensemble peut débiter.

Cette différenciation nette entre les deux phases de la formation du Gouvernement, nomination du Premier ministre d'abord, puis dans un deuxième temps des ministres, est aussi une source de renforcement de la légitimité du titulaire de Matignon. Elle a bien pour effet de souligner d'entrée de jeu l'existence d'une hiérarchie, et permet de formaliser le pouvoir de proposition du titulaire de Matignon dans la désignation des autres membres du Gouvernement⁶³⁷. C'est donc d'abord par un strict respect des formes que la Cinquième République a pu contribuer à établir clairement une hiérarchie entre les fonctions.

Là encore, la dimension temporelle joue un rôle de première importance. Il est ainsi d'usage, sous la Cinquième République que plusieurs jours s'écoulent entre l'annonce officielle du décret portant nomination du Premier ministre, et celle du décret portant nomination des autres membres du Gouvernement. Ici aussi, ce délai revêt une portée d'ordre symbolique. Il s'agit d'abord de montrer que la lettre de la Constitution est formellement respectée, le Premier ministre ayant effectivement disposé du temps nécessaire pour être associé à la composition du Gouvernement. Mais il s'explique aussi par des considérations d'ordre politique.

Durant les quelques jours qui vont suivre la nomination du Premier ministre, et précéder celle des autres membres du Gouvernement, le Président de la République et le Premier ministre vont

⁶³⁶ Cette pratique n'est cependant aucunement systématique. Mais, lors de la formation du Gouvernement Castex en juillet 2020, la démission du Premier ministre fut acceptée le 2 juillet au soir, et son successeur nommé le 3 juillet au matin. Cf notamment A.LEMARIE et C.PIETRALUNGA, « Macron se sépare de Philippe », *Le Monde*, 4 juillet 2020.

⁶³⁷ Cf A.CLAISSE, *op.cit.*, pp 27 et s.

généralement en profiter pour conduire certaines consultations, ou affiner certains choix⁶³⁸. En toute hypothèse, il apparaît assez clairement que la composition d'un Gouvernement n'est toujours fixée qu'à la dernière minute. Cette réalité politique atténue quelque peu l'idée selon laquelle les ministres seraient exclusivement d'émanation présidentielle⁶³⁹.

Naturellement, il n'est pas entièrement infondé d'affirmer que le choix de certains ministres puisse être fixé longtemps en amont, soit parce-que l'identité du titulaire paraît s'imposer d'évidence, soit parce-que le Président de la République en a fait la promesse à un membre de son entourage. Toutefois, la pratique institutionnelle de la Cinquième République incite, sur ce terrain, à une certaine prudence. La *vox populi* a commis, en la matière, de nombreuses erreurs. Bien des personnalités se sont crues désignées avant de n'être finalement pas nommées⁶⁴⁰. Cette réalité politique montre que pour la plupart des membres, la désignation intervient entre le décret portant nomination du Premier ministre, et celui fixant la composition complète du Gouvernement.

Ainsi, la formation du Gouvernement sous la Cinquième République est longue et complexe. Tout homme qui prétend accéder à la fonction présidentielle mûrit nécessairement le choix de son Gouvernement longtemps en amont, mais les ministres ne sont définitivement fixés sur le sort qu'après l'édition de l'acte de nomination lui-même. Cette réalité juridique ne diffère guère des régimes précédents, mais le processus s'en éloigne en raison de l'émergence de caractères propres à la Cinquième République.

§2. La complexité de la formation du Gouvernement sous la Cinquième République

La complexité des mécanismes de formation du Gouvernement résulte de données spécifiques à la Cinquième République qui contribuent à en faire un régime parlementaire résolument à part. Le

⁶³⁸M.CARON, *op.cit.*, p 132 et s.

⁶³⁹Cette perception des choses n'est pas forcément partagée par l'ensemble des auteurs. Ainsi Pierre Bastid voit au contraire dans la complexité de la procédure le début du phénomène de captation par le Président de la République des prérogatives du Premier ministre. Cf P.BASTID, *Cours de droit constitutionnel. La notion de chef d'Etat*, Les cours de droit, 1959-1960, p 445.

⁶⁴⁰On peut citer parmi de nombreux autres l'exemple de Patrick Devedjian, dont la nomination comme Garde des sceaux fut considérée comme acquise par la presse en cas d'élection à la Présidence de la République de Nicolas Sarkozy, tout au long de la campagne présidentielle, et qui ne fut finalement pas nommé, ce portefeuille ayant été attribué à Rachida Dati. Alors considéré comme parmi les plus proches du nouveau Président de la République il déclara au lendemain de l'annonce du nouveau Gouvernement : « Je suis pour un gouvernement d'ouverture y compris jusqu'aux Sarkozistes, c'est tout dire », phrase qui lui valut d'obtenir la même année le prix de l'humour politique.

premier trait de singularité réside dans l'existence d'un mécanisme de confiance parlementaire présumé, qui a pu conduire certains auteurs à utiliser la notion de « parlementarisme négatif »⁶⁴¹ (A). La deuxième caractéristique propre consiste dans la présidentialisation de la pratique, qui favorise largement le phénomène de captation présidentielle (B). En témoigne notamment, une forme de « scénarisation » des opérations politiques régissant l'annonce de la composition du Gouvernement (C).

A. Une formation du Gouvernement reposant sur un mécanisme de confiance présumée

D'entrée de jeu, le Général de Gaulle a eu à cœur d'affirmer la prépondérance présidentielle dans le processus régissant la formation du Gouvernement. C'est tout le sens des propos historiques tenus dans le Discours de Bayeux du 16 juin 1946 en vertu desquels le Président de la République se doit de reprendre la pleine maîtrise du choix des hommes : « du Parlement composé de deux Chambres, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle il ne serait bientôt plus qu'un assemblage de délégations »⁶⁴².

Cet Etat d'esprit général a pu conduire une partie de la doctrine à donner au parlementarisme de la Cinquième République des allures de revanche. La composition du Gouvernement ne serait désormais plus que l'apanage présidentiel, le rôle du Parlement étant relégué à l'arrière-plan. Cette perception des choses a souvent conduit des observateurs, généralement non-juristes, à qualifier la Cinquième République de régime présidentiel, voire de régime semi-présidentiel, une partie de la doctrine s'étant même rangée à ce dernier qualificatif. Pourtant, le caractère parlementaire du régime est incontestable. Le Gouvernement ne peut exister sans la confiance, *a minima* implicite, de l'Assemblée Nationale.

En réalité la Cinquième République s'inscrit pleinement dans la logique de ce que Philippe Lauvaux a qualifié de « dualisme renouvelé ». Pour expliciter le sens de la notion, l'auteur cite Hugo Preuss, père de la Constitution de Weimar : « le vrai parlementarisme consiste en ceci que le Parlement ne doit pas être tout puissant, mais qu'il se trouve soumis à un contrôle qui est exercé par une instance

⁶⁴¹Voir notamment A.LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », in *La République. Mélanges en l'Honneur de Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, pp 355 et s.

⁶⁴²Discours du Général de Gaulle du 16 juin 1946 à Bayeux.

démocratique, et cette instance est chez nous le Président du Reich »⁶⁴³. Implicitement, cette conception rompt donc avec le dogme en vertu duquel l'exécutif ne peut agir que parce qu'il dispose du soutien parlementaire. Elle renforce également l'idée d'un Président de la République positionné comme une figure arbitrale, et qui puisse éventuellement trancher un désaccord entre majorité parlementaire et Gouvernement.

Cette idée d'un régime parlementaire rénové est évoquée explicitement par Michel Debré, avant même l'adoption de la Nouvelle Constitution de 1958, lors de son discours prononcé devant le Conseil d'Etat. Le futur Premier ministre y déclare que : « le Gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serai même tenté de dire qu'il veut l'établir car pour de nombreuses raisons, la République n'a jamais réussi à l'instaurer »⁶⁴⁴. Cette formule est l'expression de deux conceptions antagonistes du parlementarisme. La première repose sur un modèle d'inspiration moniste, où la source exclusive de la légitimité gouvernementale réside dans la majorité ou la coalition parlementaire, le Président n'ayant qu'un rôle détaché dans la composition du gouvernement. La deuxième est d'inspiration résolument dualiste. Dans son expression la plus aboutie, le Chef de l'Etat dispose désormais d'une légitimité comparable au Parlement, et détient donc la pleine maîtrise du choix des Hommes.

Cette équation complexe est résumée en ces termes par Armel le Divellec : « Le corset imposé au Parlement n'est en définitive acceptable que si le Gouvernement est vraiment une création de la majorité parlementaire (on pourrait ajouter : sans interférence présidentielle mais laissons cela), et se comporte réellement comme tel. Or c'est précisément sur ce point que pêche le plus le parlementarisme français »⁶⁴⁵. Ici se trouve sans doute l'une des spécificités de la Cinquième République. La rationalisation poussée du parlementarisme mise en œuvre par le constituant n'est pas atténuée par l'association du Parlement au processus de désignation du Premier ministre et des ministres. Au contraire de cela, la Cinquième République a entraîné une organisation des pouvoirs plus cloisonnée.

Cette réalité est clairement mise en exergue par Pauline Türk qui note que le régime parlementaire

⁶⁴³Cf Ph.LAUVAUX, *Le parlementarisme*, *op.cit.*, pp 32-33.

⁶⁴⁴Discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat, 27 août 1958.

⁶⁴⁵A.LE DIVELLEC, *op.cit.*, p 357

mise en œuvre sous la Cinquième République sera une nouvelle fois rationalisé, mais cette fois-ci aux fins précises : « d'encadrer l'exercice des fonctions parlementaires et de « briser les mauvaises habitudes par de rigoureux impératifs »⁶⁴⁶. Tout est fait sous la Cinquième République pour que l'engagement de la responsabilité du gouvernement soit strictement limité à l'article 49 de la Constitution, et pour que la source de légitimité gouvernementale émane en premier lieu du chef de l'Etat. La confiance de la majorité parlementaire demeure une exigence, mais elle n'a pas nécessairement besoin d'être formalisée.

Sans doute est-ce pour retranscrire cet Etat de fait que certains auteurs, à l'instar d'Armel le Divellec, évoquent la notion de « parlementarisme négatif ». Ce terme trouve ses racines dans la doctrine scandinave, mais il y est employé dans un sens assez restrictif, l'utilisation du concept supposant la capacité de l'exécutif à gouverner alors même qu'il ne détient pas la majorité au sein de la Chambre basse⁶⁴⁷. Toutefois, dans un sens plus large, la notion pourrait être définie comme « un aménagement constitutionnel n'imposant pas une légitimation initiale, préalable, explicite, positive en somme, du pouvoir exécutif »⁶⁴⁸. Selon le sens que lui confère l'auteur, c'est donc l'existence d'une présomption de confiance gouvernementale qui caractériserait le parlementarisme négatif.

Sans trancher ici un débat qui dépasse largement notre objet d'étude, on peut s'accorder sur le constat qu'effectivement, le Parlement a été progressivement écarté du processus de formation. Comme le note Pauline Türk : « Faute de disposition les obligeant expressément ce sont les Premiers ministre succesifs qui ont décidé les conditions du recours à l'article 49 alinéa 1, utilisant les diverses options qui s'ouvraient à eux en fonction du contexte politique »⁶⁴⁹. Suivant la tradition dualiste, le Gouvernement est réputé formé dès sa nomination par le Président de la République, sans qu'un vote d'investiture ne soit nécessaire

Toutefois, cet Etat de fait ne résulte pas directement du cadre constitutionnel reposant sur la combinaison des articles 8 et 49 alinéas 1 de la Constitution, l'interprétation de ces dispositions ayant

⁶⁴⁶ P.TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France, op.cit.*, p 91.

⁶⁴⁷ Cette expression est ainsi utilisée pour la première fois par le suédois Axel Bruswitz, Cf Ph.LAUVAUX, *parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruylant, 1988, p 104.

⁶⁴⁸ A.LE DIVELLEC, « parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la cage d'acier du parlementarisme », in *Les 60 ans de la Constitution 1958-2018*, Dalloz, 2018, p 75.

⁶⁴⁹ P.TÜRK, *op.cit.*, p 96.

donné lieu à un débat qu'il nous faudra évoquer de manière plus abondante ultérieurement. Certes, les ambivalences du texte ont permis le développement d'une lecture présidentialisante, mais la cause première de cet affranchissement est à rechercher à la fois dans l'avènement du fait majoritaire, et plus largement dans l'esprit général des institutions.

Cette réalité est exprimée en des termes éloquents par Philippe Lauvaux : « Parmi d'autres pouvoirs propres dispensés de contreseing, le chef de l'Etat nomme le Premier ministre sans intervention de l'Assemblée : selon l'expression du Général de Gaulle à Bayeux, le Gouvernement procède du Chef de l'Etat. Inhérent au parlementarisme dualiste, ce principe non écrit qui l'un des fondements du système de la Ve République, a déterminé l'évolution ultérieure du régime vers le présidentielisme majoritaire. [...] Le système de la double confiance s'est trouvé assumé et dépassé par la solidarité politique qui lie le chef de l'Etat, le Gouvernement, et la majorité de l'Assemblée Nationale »⁶⁵⁰. L'autonomie retrouvée du Gouvernement est donc à la fois la résultante d'une évolution de la doctrine par rapport aux régimes antérieurs, et de l'émergence d'une majorité présidentielle grâce à la combinatoire des scrutins présidentiels et législatifs.

Ainsi, la mise à l'écart progressive du Parlement est le fruit d'une combinaison entre le texte, les évolutions de la doctrine, et la pratique institutionnelle. La lettre de la Constitution portait-elle déjà les germes des mutations à venir, et l'esprit général de la Constitution de 1958 allait dans le sens d'une rationalisation beaucoup plus poussée du parlementarisme qu'en 1946. L'idée était bien de permettre la mise en place de mécanismes juridiques qui soient effectivement contraignants, et dont le Parlement ne puisse pas s'affranchir⁶⁵¹. Certes, la question du caractère facultatif du vote initial de confiance a été largement éludée par les gaullistes au moment des discussions du Comité Consultatif⁶⁵², mais nombre de dispositions constitutionnelles allaient largement dans le sens d'un rétablissement d'une cloison plus étanche entre Parlement et Gouvernement dans le processus de formation du Gouvernement.

⁶⁵⁰ Ph. LAUVAUX, *op.cit.*, p 40

⁶⁵¹ Cette volonté initiale du constituant est rapportée clairement par Pauline Türk : « En effet le général de Gaulle entend restaurer le « pouvoir d'Etat » en la personne du chef de l'Etat, garantir la solidarité gouvernementale et la stabilité des majorités, et encadrer le contrôle parlementaire afin de rééquilibrer les institutions ». Cf P. TÜRK, *op.cit.*, p 91.

⁶⁵² La controverse autour de l'interprétation de ce dispositif constitutionnel est évoquée infra, mais pour des développements plus précis voir notamment Compte-rendu de la séance du 4 août 1958, in *Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel*, La documentation française, 1960, p 118..

S'inscrit pleinement dans cette logique la consécration par l'article 23 de la Constitution de 1958 d'une incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions ministérielles, sur laquelle il conviendra également de s'attarder ultérieurement. Un tel dispositif marque bien une rupture profonde avec la tradition moniste, où l'accès au mandat parlementaire apparaît comme un prérequis indispensable pour obtenir un portefeuille gouvernemental, comme ce fut le cas sous la Troisième et la Quatrième République. Dans le système de Westminster, les membres du cabinet exercent par convention l'un et l'autre, entraînant une collaboration totale entre les pouvoirs⁶⁵³. Il est d'ailleurs frappant de constater que devant le Comité Consultatif Constitutionnel, c'est bien autour de l'article 23 que les débats ont été les plus âpres, preuve que ses membres ont parfaitement mesuré que l'enjeu lié à l'incompatibilité ainsi prononcée était loin d'être de l'ordre du symbole.

Par le truchement de l'article 23 est mis fin à l'idée selon laquelle la composition du Gouvernement doit être le fruit d'une synthèse entre les différentes forces de la coalition gouvernementale. Se trouve donc pleinement accompli le principe posé dans le discours de Bayeux, en vertu duquel les hommes qui composent l'exécutif ne sauraient être qu'un « assemblage de délégation ». Libre au Président de la République d'aller puiser son vivier gouvernemental au sein de ce que les commentateurs appellent communément la « société civile », libre à lui de nommer un Premier ministre qui ne soit pas issu du Parlement, comme le Général de Gaulle le fit avec Georges Pompidou en 1962⁶⁵⁴. Le statut d'arbitre du Président de la République en ressort renforcé, celui-ci n'étant plus tributaire du système de partis pour composer le Gouvernement.

L'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction ministérielle pose également les prémisses du présidentielisme majoritaire. La majorité ou la coalition gouvernementale cessant d'être la filière prépondérante de l'accession aux fonctions ministérielles, le Président de la République peut librement recomposer ou élargir le socle de ses soutiens. Il apparaît ainsi comme le chef d'une majorité dont le spectre politique va bien au-delà de sa famille politique d'origine. Certes, cette réalité politique n'est pas effective dès 1958, et il faudra attendre le référendum du 28 octobre 1962 pour qu'elle prenne chair. Il n'en reste pas moins que l'article 23 de la Constitution de 1958 allait déjà pleinement dans le

⁶⁵³Voir notamment A.LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », *op.cit.*, p 76.

⁶⁵⁴Pour une lecture intéressante de cette nomination voir D.MAUS, « Georges Pompidou et la logique de la Cinquième République », in J-P.COINTET et al, *Un politique : Georges Pompidou*, PUF, Coll « Politique d'aujourd'hui », 2001.

sens de cette transformation.

L'affirmation de l'indépendance organique de l'exécutif trouve aussi ses racines dans l'article 8 lui-même, celui-ci établissant la nomination du Premier ministre comme pouvoir propre et discrétionnaire du Président de la République, et instituant un mécanisme de partage des rôles entre les deux hommes quant au choix des autres membres du Gouvernement. Progressivement, l'exercice du choix effectif du Premier ministre est devenu une véritable norme constitutionnelle, de telle sorte qu'elle permet d'entrée de jeu au Président de la République de s'imposer comme chef incontestable de l'exécutif⁶⁵⁵.

Il apparaît donc clairement que le texte constitutionnel lui-même allait dans le sens d'un renforcement de l'autonomie du pouvoir exécutif quant au choix des hommes qui le compose, et si la notion de confiance implicite n'y est pas consacrée explicitement, l'imprécision de la lettre permettait cette interprétation. Pourtant, c'est bien la pratique institutionnelle qui va progressivement ancrer dans cette idée. La doctrine gaulliste était certes connue même bien avant l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, mais il restait à la mettre en pratique. Si d'entrée de jeu, le Général de Gaulle a eu à cœur d'affirmer la prépondérance présidentielle dans le processus de formation du Gouvernement⁶⁵⁶, deux moments vont marquer un tournant en la matière.

Le premier réside dans le renversement par une motion de censure du Gouvernement Pompidou, le 5 octobre 1962, postérieurement à la décision présidentielle d'engager un référendum sur le fondement de l'article 11 pour adopter l'élection du Président de la République au suffrage universel direct⁶⁵⁷. En refusant la démission de son Premier ministre, et en privilégiant une dissolution de l'Assemblée Nationale, le Général de Gaulle a rompu de manière indéfectible avec la tradition des régimes

⁶⁵⁵Voir notamment L.SPONCHIADO, *op.cit.*, p 259.

⁶⁵⁶Il faut pour s'en convaincre relire le récit des premières heures de la formation du premier gouvernement Debré, et analyser dans le détail le communiqué de presse produit par la Présidence de la République à cette occasion. Pour des développements plus complets voir notamment B.MONGODIN, *Les ministres de la Cinquième République sous les Présidences du Général de Gaulle et de Georges Pompidou*, thèse, Paris, 1975, p 317. Il est cependant notoire que plusieurs proches du Général de Gaulle livrent une version légèrement différente des choses, affirmant que le pouvoir de proposition du premier ministre n'a pas été seulement formel. Cf E.BURIN des ROSIERS, *Le Président de la République et son Gouvernement*, *op.cit.*, p 8

⁶⁵⁷Sur le dépôt de la motion de censure du 5 octobre 1962, il est intéressant de lire l'analyse du Général de Gaulle lui-même : « Les français, confie le général, sont plus intelligents qu'on le croit. Ils comprennent instinctivement que l'essentiel est en jeu. S'il n'en était pas ainsi, auraient-ils été avec de Gaulle à chaque heure noire de notre histoire ? » Cf Ph.ALEXANDRE, *Le duel De Gaulle Pompidou*, Grasset, 1970, pp 128-129.

antérieurs. Le maintien du Gouvernement Pompidou durant toute la période de campagne électorale a d'ailleurs suscité la vive réprobation d'une partie de la classe politique⁶⁵⁸, et de certains constitutionnalistes. Il témoigne cependant d'un vrai tournant, peut même apparaître comme la réplique à la Constitution Grévy. Désormais, le Président de la République n'est plus soumis à la grande loi du régime parlementaire.

Le deuxième moment qui confirme l'émancipation de l'exécutif vis-à-vis du Parlement intervient au lendemain de l'élection présidentielle de 1965, lorsque reconduit pour la troisième fois à la tête du Gouvernement, Georges Pompidou décide d'abord d'attendre l'ouverture de la session parlementaire pour effectuer son discours de politique générale, puis ne sollicite pas à l'issue la confiance de l'Assemblée. Il apparaît alors clairement que le Premier ministre, sur l'incitation du Président de la République, a voulu créer un précédent et consacrer le caractère facultatif du vote de confiance initiale. L'idée que la composition gouvernementale ne repose que sur une confiance parlementaire présumée trouve son plein accomplissement. La source exclusive de légitimité d'un nouveau Gouvernement devient sa nomination par le Président de la République sur le fondement de l'article 8.

Naturellement, une telle lecture ne peut subsister en cas de discordance des majorités. Le Président de la République se heurte alors à une contrainte factuelle, la nécessité pour lui de choisir un chef de Gouvernement qui soit compatible avec la majorité parlementaire à l'Assemblée Nationale. La cohabitation est ainsi là pour rappeler qu'en dépit de son orientation présidentialiste, la Cinquième République reste un régime parlementaire. Toutefois, comme le souligne Armel le Divellec, cet obstacle revêt alors une dimension purement négative⁶⁵⁹. Rien dans la lettre de la Constitution ne contraint le Président de la République à avoir recours à un Premier ministre d'un bord politique opposé, et son pouvoir discrétionnaire n'est pas juridiquement altéré.

⁶⁵⁸Il est intéressant de se rapporter au récit qu'en propose le Général de Gaulle lui-même : « Ainsi Paul Reynaud, qui malgré tous les avatars historiques, politiques, personnels de sa longue carrière n'a jamais cessé de mettre au-dessus de toute la vie, la tribune, la prépondérance du Palais-Bourbon, mais qui paraît admettre qu'il faut en contenir les vices, répand-il l'idée du « gouvernement de législature. Suivant lui à chaque fois que serait élue l'Assemblée Nationale un ministère se formerait à partir et à l'image de la majorité et demeurerait en fonction tant que les députés resteraient eux-mêmes en place [...]. Pour moi, je pense que, dans un pareil système, disparaîtrait, une fois de plus, par l'effacement du Chef de l'État, tout moyen de faire valoir et, au besoin, d'imposer l'intérêt supérieur et permanent du Pays ». In C.de GAULLE, *Mémoires d'Espoir*, *op.cit.*, p 238

⁶⁵⁹Voir notamment A.LE DIVELLEC, « La nomination du Gouvernement, pierre de touche parlementarisme négatif de la Cinquième République. Une lecture constitutionnelle », *art.cit.*

Dans une telle configuration, la distinction entre la phase de désignation et de nomination ne perd pas pour autant son sens. D'abord, et il conviendra de développer davantage cet aspect dans un chapitre ultérieur, parce-que le Président de la République ne perd pas totalement sa faculté de choix du nouveau Premier ministre. S'il lui appartient de composer avec la coloration parlementaire de la nouvelle assemblée et qu'il dispose d'une marge de manœuvre réduite, il peut parfaitement opter pour une personnalité qui ne serait pas à proprement parler le leader politique de la majorité parlementaire⁶⁶⁰. Ensuite, parce-que les pourparlers qui vont s'engager entre le Président de la République et le Premier ministre, montrent que le Président de la République exerce une influence résiduelle, mais cependant bien réelle dans le choix des ministres⁶⁶¹. Il conviendra naturellement de s'attarder plus tard sur les conventions et usages régissant les opérations relatives à la composition du gouvernement dans l'hypothèse d'une discordance des majorités.

Il faut également noter que même dans l'hypothèse d'une concordance des majorités, la coloration politique de l'Assemblée peut représenter un facteur contraignant pour le Président de la République dans la composition de son gouvernement. Mais, cette contrainte qui pouvait sembler exclusive dans un régime parlementaire d'orientation moniste, doit désormais être combinée avec d'autres facteurs que le Président de la République peut apprécier et hiérarchiser librement. Sans doute est-ce là l'originalité du pouvoir discrétionnaire dévolu à l'autorité présidentielle sous la Cinquième République. La notion n'empêche nullement l'existence d'obstacles extérieurs susceptibles d'enserrer le choix présidentiel, mais en revanche elle lui confère une totale latitude dans l'appréciation du contexte politique. Une telle conception explique l'importance prépondérante de la pratique institutionnelle qui seul permet de donner sens au texte.

L'originalité de la formation du Gouvernement réside donc dans un équilibre complexe. Le Président de la République a retrouvé une pleine liberté dans la désignation du Premier ministre et des ministres. Dès lors, il n'est plus tenu de composer un gouvernement qui soit le reflet de la coalition parlementaire formée comme ce fut le cas sous la Troisième et sous la Quatrième République. Il va en résulter une diversification profonde des filières d'accès aux fonctions gouvernementales, y compris les plus élevées, le passage par le Parlement n'étant plus une étape incontournable. Mais l'équilibre des forces politiques au sein de l'Assemblée Nationale, demeure une contrainte négative. Une telle évolution a

⁶⁶⁰Voir les développements de cette thèse, infra.

⁶⁶¹Voir les développements de cette thèse infra.

sans doute favorisé le phénomène de captation présidentielle.

B. Un processus de formation du Gouvernement favorisant la captation présidentielle

Si la formation du Gouvernement favorise le phénomène de captation présidentielle, cela tient autant au partage des rôles complexe entre le Président de la République et le Premier ministre (i), qu'à une forme de « scénarisation » des opérations de la part de la Présidence de la République (ii).

1. Un partage des rôles déséquilibré entre Président de la République et Premier ministre

Comme le relève Lucie Sponchiado : « Par la nomination du Premier ministre, le Président de la République peut d'abord s'approprier le pouvoir de désignation relevant pourtant du chef du Gouvernement à raison de son contreseing. En l'occurrence, cela ne modifie pas les normes d'habilitations, mais l'exercice de cette dernière, et contribue durablement à la captation du pouvoir. Pareillement, en s'appropriant la désignation des ministres, le Président de la République peut influencer l'exercice du pouvoir de nomination qui leur incombe »⁶⁶². On comprend ici toute l'importance que revêt la prépondérance présidentielle dans le processus de formation du Gouvernement. Elle lui permet de s'imposer ultérieurement comme l'autorité centrale du système de nomination, y compris au-delà de la norme d'habilitation, l'article 13 délimitant précisément les nominations relevant du Conseil des ministres.

Cette prépondérance présidentielle contraste avec les régimes précédents. Sous la Troisième République, il va vite apparaître que si le Chef de l'Etat nomme formellement les ministres, il ne les choisit pas réellement. L'exercice de cette prérogative repose matériellement sur le seul Président du Conseil. Ce phénomène va être renforcé par la « constitution Grévy », et l'hypertrophie de la souveraineté parlementaire qui en découle. Le Président de la République se contente de signer le décret de nomination des ministres, lequel est comme par une ironie de l'Histoire, contresigné par son prédécesseur à la Présidence du Conseil⁶⁶³. L'existence du Cabinet n'est cependant assurée qu'après

⁶⁶²L.SPONCHIADO, *op.cit.*, p 259.

⁶⁶³Il faut cependant noter qu'un tel pouvoir de contreseing ne détient alors qu'un caractère formel, le Président du Conseil sortant n'ayant matériellement aucun moyen de s'opposer à la nomination de son successeur. Sans doute cela explique-t-il que Stéphane Rials est qualifié d'excès de formalisme cette obligation.

que les Chambres lui ont manifesté leur confiance.

La même logique prévaudra sous la Quatrième République, puisque selon une formule dont l'ambivalence mérite d'être relevée, l'article 45 dispose que « le président du conseil et les ministres choisis par lui sont nommés par décret du Président de la République ». Le constituant de 1946 a donc cristallisé ce que la pratique de la Troisième République avait déjà entériné. Les us et coutumes des parlementaires de la Quatrième République conduiront en la matière à une amplification du phénomène, avec le développement de la pratique de la double investiture. Le retour postérieurement à la révision constitutionnelle de 1954 à un vote de confiance simple ne change pas la donne, et, pour reprendre les termes de Georges Burdeau, le rôle de chef de l'Etat ne se borne plus qu'à « l'exercice d'un droit de présentation, non véritablement de nomination »⁶⁶⁴.

La transformation du cadre de la Cinquième République est donc saisissante. Dans la droite ligne de la doctrine fixée par le Général de Gaulle dans son discours de Bayeux, le chef de l'Etat retrouve son rôle de clé de voûte des institutions. Selon les propos alors tenus par le futur Président de la République : « Au chef de l'Etat la mission d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement. A lui la mission de nommer les ministres, et d'abord bien entendu le premier ». Dans l'esprit gaullien, la compétence de nomination relève par essence de l'autorité présidentielle, et l'idée d'une quelconque forme de partage avec un autre organe n'est pas évoquée. Pour autant, la norme constitutionnelle ne lui confère aucunement l'apanage du choix des ministres, le texte constitutionnel ayant eu à cœur d'instaurer au contraire un « mécanisme de codécision »⁶⁶⁵.

D'entrée de jeu, la pratique constitutionnelle de la Cinquième République donne le « la » sur ce que sera le partage des rôles entre les deux têtes de l'exécutif. Dès le 8 janvier 1959, le communiqué de presse de l'Elysée use de termes assez explicites : « le Général de Gaulle a chargé Michel Debré de lui faire des propositions au sujet de la composition éventuelle du Gouvernement. Monsieur Michel Debré a soumis à l'approbation du Général de Gaulle ses conceptions en ce qui concerne la politique générale, et les noms des personnalités qui deviendraient le cas échéant, ses collaborateurs au

⁶⁶⁴ G.BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 1968, 13e édition, p 398.

⁶⁶⁵ L'expression est notamment utilisée par G.CARCASSONNE, *La constitution, op.cit.*, p 84.

Gouvernement »⁶⁶⁶.

Nous pouvons mesurer à quel point chaque mot a été pesé au trébuchet. D'abord l'utilisation de certaines formules indéfinies tendent à pondérer d'entrée de jeu l'importance du pouvoir de proposition primo-ministériel. L'usage dans le corps même du communiqué du mot « éventuel », et du syntagme « le cas échéant » met bien en exergue que la décision ultime revient à l'autorité présidentielle. De même, le choix en début du texte de l'expression « le Général de Gaulle a chargé », tend à montrer une implication présidentielle accrue durant la phase de consultation, et fait même du Président de la République l'acteur principal du processus⁶⁶⁷.

Dès 1959, le Général de Gaulle rompt donc avec l'interprétation qu'il avait pourtant lui-même soutenue devant le Comité Consultatif Constitutionnel, selon laquelle, le Président de la République ne jouerait qu'un rôle formel dans la nomination des ministres⁶⁶⁸. L'idée qu'il se contenterait d'avaliser une liste établie par son Premier ministre sur laquelle il conserverait éventuellement un droit de récusation minimal est rejetée d'emblée. Cette appréhension maximaliste du rôle joué par le Président de la République dans le processus de formation du Gouvernement est, en revanche, en complète conformité avec la logique du discours de Bayeux. Conçu comme un guide, le Président de la République ne peut sans conséquence être privé du pouvoir essentiel de nomination, et plus particulièrement en ce qui concerne le choix des ministres.

La lecture attentive des termes mêmes du communiqué du 8 janvier 1959 est éclairante sur la répartition des rôles entre le Président de la République et le Premier ministre quant à la détermination de la politique gouvernementale. En la matière aussi, le chef du Gouvernement « propose ses conceptions » au Président de la République qui décide en dernier ressort. Les mots utilisés sont riches d'enseignements. D'abord, le phénomène de « captation présidentiel », théorisé par Armel Le Divellec, est bien entamé dès 1959⁶⁶⁹. L'élection du Président de la République au suffrage universel direct

⁶⁶⁶ Communiqué de presse du Général de Gaulle, Président de la République, en date du 8 janvier 1959.

⁶⁶⁷ Pour une analyse sur ce sujet, voir notamment, H.JEANCE, « Le Gouvernement Debré compte 21 ministres », in *Le Figaro*, 9 janvier 1959.

⁶⁶⁸ Lors de la séance du Comité Consultatif Constitutionnel du 8 août 1958, le Général de Gaulle avait ainsi déclaré : « le Premier ministre forme alors son Gouvernement et signe les décrets par lesquels [les ministres] sont nommés. [...], s'il n'en était pas ainsi l'équilibre serait compromis ». Il semble donc alors privilégier une conception passive du rôle joué par le Chef de l'Etat dans le processus de désignation des ministres.

⁶⁶⁹ Pour des développements plus complets sur la notion de régime à captation présidentielle, voir A.LE DIVELLEC, « La

constituera un facteur d'accélération, mais ne saurait être considérée comme la cause première. Ensuite, l'appropriation présidentielle du pouvoir de désignation des ministres et celle ultérieure du pouvoir de direction et de conduire de la politique de la Nation, apparaissent intrinsèquement liées.

La composition du Gouvernement Debré témoigne bien de la prédominance présidentielle dans le rapport de force qui va s'établir avec Matignon. Le Général de Gaulle impose d'entrée de jeu ses proches à des fonctions ministérielles clés. Au sommet, on peut citer, parmi d'autres, Edmond Michelet à la justice, Maurice Couve de Murville aux affaires étrangères, et évidemment André Malraux qui occupa durant toute la présidence les affaires culturelles. Mais les gaullistes sont présents à l'ensemble des échelons de la hiérarchie, puisqu'on les retrouve également à la tête de ministères moins importants dans l'ordre protocolaire, comme Robert Buron aux travaux publics et aux transports, Paul Bacon au travail ou Pierre Sudreau à la construction.

Les barons de la Quatrième République doivent également pour partie leur nomination au Général, qui avait préalablement pris un soin minutieux d'en nommer au sein du Comité Consultatif Constitutionnel. Ainsi porte-t-il clairement la paternité des choix d'Antoine Pinay, de Jacques Soustelle ou encore de Pierre Pflimlin. Enfin bon nombre de membres se sont illustrés au sein de réseaux de résistants, et bien que n'appartenant pas à la formation gaulliste, vouent une admiration à la figure du Général de Gaulle⁶⁷⁰.

De fait, dès 1959, la réalité du pouvoir de proposition dévolu au Premier ministre paraît donc relativement résiduelle. Les remaniements successifs confirmeront largement cette tendance, et le Général de Gaulle aurait par la suite imposé Louis Joxe aux affaires algériennes, Roger Frey à l'intérieur ou Félix Baumgartner aux finances⁶⁷¹. Certes, la réalité de l'influence de Michel Debré, dans le choix des ministres, de leurs attributions, et de leur place dans l'ordre protocolaire, s'avère d'autant plus difficile à mesurer que ce dernier est lui-même un gaulliste historique. Mais, la sur-représentation des fidèles du Général de Gaulle est incontestable.

chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », *op.cit.*, pp 357 et s.

⁶⁷⁰Décret du 8 janvier 1959 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 9 janvier 1959).

⁶⁷¹C'est du moins la perception que soutient Brieuc Mongodin, spécialiste des périodes gaulliennes et pompidoliennes. Cf B.MONGODIN, *op.cit.*, p 308.

La même tendance se vérifiera durant le mandat présidentiel de Georges Pompidou. Les observateurs politiques s'accordent sur le rôle mineur joué par Jacques Chaban-Delmas dans la composition de son propre Gouvernement a été une pomme de discorde entre les deux hommes. Durant sa campagne présidentielle, Georges Pompidou a eu ainsi à cœur de la composition du Gouvernement un enjeu essentiel de l'élection. Il déclarait « compter avoir un Gouvernement où il y aura des hommes d'expériences et des nouveaux, des jeunes qui souvent apportent le ferment, l'efficacité, les hommes d'expérience apportant le frein et la sagesse. Ceux-là pourraient venir de la majorité actuelle ou de tous autres groupes qui seront disposés à travailler avec moi »⁶⁷². Une telle déclaration, et les nombreuses formules d'appropriation qu'elle renferme, accrédite l'idée selon laquelle l'influence du Premier ministre n'est que seconde.

La logique pompidolienne ne diverge donc guère de celle du Général de Gaulle, et le travail de formation du Gouvernement relève bien de l'Elysée. Un tel phénomène d'appropriation induit que la Présidence puisse jouer une influence déterminante dans la désignation des futurs ministres. L'éviction des gaullistes les plus historiques, et l'émergence d'une génération de benjamins prometteurs, à l'instar de Jacques Chirac, justifiera le qualificatif de « république des cadets ». Cette orientation générale relève uniquement de Pompidou, et non de Chaban-Delmas qui, au contraire, fit tout pour la freiner.

L'élection au suffrage universel direct accroît naturellement ce phénomène, en ce qu'il accentue l'écart de légitimité entre un Président de la République élu par le peuple pour mettre en œuvre un programme de gouvernement, et un Premier ministre dont la source exclusive de légitimité réside dans le choix présidentiel. Mais, si cette évolution institutionnelle majeure constitue sans nul doute un facteur aggravant, elle ne paraît devoir être considérée comme la source exclusive de ce phénomène de captation, celui-ci reposant d'abord sur l'esprit général des institutions et le tempérament des hommes, et notamment du Général de Gaulle. A cet égard, il faut noter que les opérations de formation du Gouvernement permettent une forme de scénarisation qui renforce incontestablement la prépondérance présidentielle.

⁶⁷² Interview de Georges Pompidou, in *Le Monde* du 17 mai 1969.

2. Une scénarisation des opérations régissant la composition du Gouvernement

Bien que la lettre de la Constitution se contente de distinguer les deux phases essentielles que constituent la nomination du Premier ministre et celle des autres membres du Gouvernement, la formation du Gouvernement sous la Cinquième République répond à un déroulement très codifié, fixé par des usages ou des conventions. Chacune des étapes, facultatives ou systématiques, s'inscrit dans une forme de mise en scène politique contribuant à faire de la formation du Gouvernement un rituel renforçant la prépondérance politique du Président de la République. Cette affirmation peut être vérifiée lors de la phase de consultations préalables (i), au stade de l'officialisation de la composition du Gouvernement (ii), et même immédiatement après lors du premier Conseil des ministres qui suit cette annonce (iii).

(i)- La phase de consultations préalables

La première étape décisive réside dans les consultations préalables, menées dès la remise par le Premier ministre de la démission du Gouvernement antérieur. La lettre de la Constitution du 4 octobre 1958 a cependant modifié sensiblement le cadre en la matière, puisque le Président de la République n'est plus tenu à aucune consultation d'usage⁶⁷³. Le choix du Premier ministre est à la fois un pouvoir discrétionnaire, et un pouvoir propre⁶⁷⁴, et celui des ministres ne relève officiellement que des deux têtes de l'exécutif. Cette réalité juridique ne signifie nullement que l'exécutif composera effectivement seul le Gouvernement. Elle est cependant la traduction d'une intériorisation par le constituant de la latitude nouvelle dont dispose désormais l'autorité présidentielle pour choisir les hommes qui composeront le nouveau Gouvernement.

Bien que ne subissant, donc, aucune contrainte juridique en la matière, il apparaît que le Président de la République mène de manière systématique des consultations avant l'annonce de la nomination du nouveau Premier ministre, et qu'il se livre de nouveau au même exercice avant celle des autres

⁶⁷³La lettre de la Constitution de 1958 contraste avec celle de 1946 dont l'article 45 prévoyait : « Au début de chaque législature, le Président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du Conseil. Celui-ci soumet à l'Assemblée Nationale le programme et la politique du Cabinet qu'il se propose de constituer ». Certes, il faut noter que le texte ne précise pas quelles sont les personnalités qui doivent faire l'objet de ces consultations d'usages, mais la réalité montre que le Président de la République n'avait qu'une marge de manœuvre assez faible pour désigner le Président du Conseil, et qu'il se contentait de nommer les ministres par lui désignés. Sur ce sujet voir développements infra.

⁶⁷⁴Sur le sens de ces notions, voir notamment L.SPONCHIADO, *op.cit.*, pp 92 et s.

membres du Gouvernement. Loin de l'affaiblir, cette réalité politique constitue au contraire une source de renforcement de son autorité. D'abord parce que le Président de la République demeure entièrement libre du choix des personnalités qu'il décide de consulter, et du degré de prise en compte des avis reçus⁶⁷⁵. Ensuite, parce-que cette phase de consultation lui permet de s'imposer spontanément comme le chef d'une majorité présidentielle dont il dessinera lui-même les contours. L'idée de présidentialisme majoritaire trouve ici son plein accomplissement.

En l'absence de constance dans la pratique institutionnelle, c'est à la fois sur les témoignages et les articles de presse qu'il nous faut nous fonder. Il apparaît que les consultations susceptibles d'être menées sont de deux ordres, encore qu'il n'y ait en la matière aucun systématisme. Les premières sont d'ordre politique, effectuées le plus souvent par le Président de la République pour respecter un certain protocole. Sont ainsi généralement reçus à l'Élysée avant la formation d'un nouveau gouvernement, les présidents des chambres, lorsqu'ils sont du même bord politique que le Président de la République, et ce détail a naturellement son importance. En cas d'alternance, de telles formalités deviennent naturellement facultatives. La « courtoisie républicaine » peut cependant conduire le Président de la République à s'y confondre, comme le fit François Mitterrand après son accession à la Présidence en 1981⁶⁷⁶. Dans une telle configuration, il s'agit d'abord d'une obligation formelle, dont l'influence réelle est marginale.

De même, il est fréquent qu'un Président de la République consulte les principaux responsables politiques de la majorité présidentielle, surtout lorsque celle-ci est plurielle. Là aussi, il est assez difficile de mesurer l'influence réelle des avis reçus. Il apparaît toutefois qu'un chef de parti peut souffler le nom d'un proche, ou obtenir pour un ministre de sa formation une promotion, lorsqu'il n'est pas lui-même candidat. Le poids de certains États-majors partisans ou courants politiques pourtant faiblement représentés au sein de la majorité parlementaire est notoire. Les radicaux apportent en la matière une illustration intéressante⁶⁷⁷. On prête ainsi, et à juste titre, à André Rossinot qui fut par

⁶⁷⁵Naturellement, on pourrait éventuellement débattre sur l'existence de conventions de la Constitution en la matière. Il apparaît cependant que la constance de telles pratique ne peut être suffisamment caractérisée, en l'absence de témoignages suffisamment précis.

⁶⁷⁶Voir le récit qu'en livre Jacques Attali qui fut à la fois conseiller spécial et sherpa du Président de la République socialiste. Cf J.ATTALI, *Verbatim*, tome 1, Fayard, 1993, p 22.

⁶⁷⁷On peut noter à cet égard le récit que fit Bruno Le Maire, alors directeur de cabinet du Premier ministre, au moment de la formation du nouveau Gouvernement Villepin : «[Chirac] se replonge dans sa liste, la parcourt rapidement « il nous faut un radical. On n'a pas de radical. Je vais appeler Rossinot ». De la suite du récit on apprendra que le Président du Parti Radical a alors plaidé et obtenu le maintien de Loos au Gouvernement. B.LE MAIRE, *Des hommes d'Etat*, Grasset,

éclipse président du parti radical valoisien entre 1988 et 2003, la paternité de l'entrée au Gouvernement en 2003 de Laurent Hénart⁶⁷⁸, et à Jean-Michel Baylet qui dirigea le parti radical de gauche entre 1996 et 2016, celle de Sylvia Pinel⁶⁷⁹.

Il faut également relever l'influence des présidents du ou des groupes politiques de la majorité parlementaire au sein de l'Assemblée Nationale ou du Sénat. Généralement moins connu par les observateurs que les présidents de chambre eux-mêmes, ils occupent cependant une fonction essentielle dans l'équilibre général des institutions. Ils sont en permanence au contact du Premier ministre, chef constitutionnel de la majorité parlementaire. Ils sont également amenés à côtoyer en permanence l'ensemble des parlementaires de leur groupe, et paraissent donc particulièrement bien placés pour « détecter » les principaux talents, ou les futurs espoirs.

De manière inédite, le président du groupe de La République en Marche à l'Assemblée Nationale s'est ainsi trouvé en juin 2020 mêlé à une polémique d'un genre particulier. Il avait adressé au Président de la République une note au sein de laquelle il proposait au Président de la République des modifications de la composition du Gouvernement, et donnait un avis sur l'avenir gouvernemental de certains parlementaires de la majorité. Ce texte fût importunément diffusé par l'hebdomadaire *Marianne*, ce qui contraignit finalement l'intéressé à laisser prématurément cette fonction stratégique⁶⁸⁰. L'incident n'a qu'une importance relative, mais il est révélateur du caractère tout particulier de la fonction de président du groupe majoritaire.

Il apparaît ainsi que sous la Présidence de Jacques Chirac, le Président du groupe UMP à l'Assemblée Nationale était systématiquement reçu avant chaque remaniement d'importance ou changement de gouvernement⁶⁸¹. Naturellement, son influence demeurerait résiduelle quant au choix des titulaires de ministères les plus importants, ceux-ci relevant par essence du Président de la République. En revanche, il pouvait recommander ponctuellement de jeunes parlementaires moins directement

2007, pp 88-89.

⁶⁷⁸Cf notamment M.GREMILLET, « Rossinot prend toute la place », *Libération*, 18 février 2008.

⁶⁷⁹« Sylvia Pinel, la petite musique radicale », in *La Croix*, 22 décembre 2016.

⁶⁸⁰L.VALDIGUIE, « Le Maire à Matignon, Castaner à la Défense, Valls au Quai d'Orsay...La note secrète de Gilles Le Gendre à l'Elysée pour le remaniement », in *Marianne*, 5 juin 2020.

⁶⁸¹Sous la Présidence de Jacques Chirac, il apparaît cependant que le Président de l'Assemblée Nationale, Jean-Louis Debré, avec qui le chef de l'Etat entretenait des liens d'amitiés étroits, avait aussi une influence réelle sur le choix de certains ministres. Voir B.LE MAIRE, *op.cit.*, pp 88-89.

connus du Président, pour un poste de secrétaire d'Etat. On prête ainsi à Bernard Accoyer l'origine de la nomination de Xavier Bertrand comme secrétaire d'Etat à l'Assurance maladie lors de la formation du Gouvernement Raffarin III.

De telles nominations relèvent de péripéties, et l'essentiel n'est pas là. La consultation par le Président de la République des principales composantes de la majorité, lui permet d'endosser spontanément le costume de chef de la majorité présidentielle. En choisissant les ministres, le Président de la République décide du poids de chacune des formations au sein de sa majorité. Il peut également en déterminer le spectre politique, en décidant d'accorder ou non une représentation au sein du Gouvernement à certaines formations. Parmi les exemples les plus flagrants de cette faculté présidentielle, il faut citer le choix de François Mitterrand de nommer dans le Gouvernement Mauroy des ministres communistes, ou celui d'Emmanuel Macron d'avoir recours à des ministres issus des rangs du parti « Les Républicains ».

La phase de consultations préalables peut aussi offrir l'opportunité au Président de la République de négociations avec des formations politiques opposées, cependant jugées comme éventuellement compatibles avec les orientations présidentielles, ce que la presse qualifie généralement de « gouvernement d'ouverture ». Dans *Verbatim*, Jacques Attali rapporte ainsi les échanges entre le secrétaire général de l'Élysée de François Mitterrand, et certaines personnalités de son opposition : « Jean-Louis Bianco reçoit ce matin Bernard Stasi et Jacques Barrot, les deux hommes qui au CDS sont les plus demandeurs d'une alliance immédiate avec le PS. Ils lui rappellent les conditions déjà exprimées lors de discrètes rencontres au cours de la campagne présidentielle [...]. Bianco rapporte sa conversation au Président qui ne cache pas son intention de dissoudre sur-le-champ : *Je ne vais pas me mettre entre les mains des centristes ! Si j'accepte leurs propositions, ils nous lâcheront dès que la situation deviendra difficile. Et nous perdrons les élections* »⁶⁸².

Dans le récit livré par Jacques Attali, plusieurs points sont saillants. D'abord, ces négociations sont menées directement par la Présidence de la République, dès le lendemain de l'élection présidentielle, et avant même que le choix du Premier ministre ne soit fermement arrêté. Cette réalité pondère fortement l'idée reçue selon laquelle c'est Michel Rocard qui porterait directement la paternité du

⁶⁸²J.ATTALI, *Verbatim*, tome III, *op.cit.*, p 13.

recours aux ministres ouverture⁶⁸³. L'autre trait marquant réside dans la présence d'un émissaire, le Président ne recevant pas lui-même les personnalités concernées, mais préférant laisser cette charge d'une importance toute particulière à son secrétaire général. En réalité, ce procédé propre à Mitterrand sera systématique dès lors qu'entre en jeu la consultation de l'opposition. Ainsi en fut-il également en 1986, où Mitterrand n'eut aucun échange direct avec Chirac lorsqu'il fallut arrêter le choix des ministres de cohabitation⁶⁸⁴.

Bien souvent la consultation des principaux responsables des différentes formations politiques ne revêt cependant qu'un aspect formel, et vise d'abord à affirmer d'entrée de jeu la prépondérance politique de l'Elysée, notamment sur Matignon. A cet égard, il importe de bien mesurer toute l'incidence de cette mise en scène dans l'équilibre général des pouvoirs, le phénomène de captation présidentielle commençant dès ce stade. Celles-ci sont, le plus souvent, menées directement par la Présidence de la République, et sans véritable discrétion comme s'il fallait montrer que la composition du Gouvernement était d'abord l'affaire de l'Elysée.

De manière encore plus diffuse, le Président de la République profite également de la phase de consultations préalables pour écouter son entourage. Ainsi, les amis ou fidèles du Président de la République, qui ne sont pas eux-mêmes candidats à une fonction gouvernementale, peuvent parfois jouer un rôle qui n'est pas négligeable. Les observateurs s'accordent par exemple sur l'influence de Roger Hanin sur François Mitterrand⁶⁸⁵, ou de Nicolas Bazire sur Nicolas Sarkozy⁶⁸⁶. De même, certains secrétaires généraux ou conseillers présidentiels sont très écoutés au moment de la formation d'un nouveau Gouvernement. Parmi les « hommes de l'ombre » les plus influents, on peut citer : Jacques Attali ou Hubert Védrine⁶⁸⁷ durant la présidence de François Mitterrand, Dominique de

⁶⁸³ Ainsi l'auteur rapporte cette formule de François Mitterrand : « *Rocard n'a ni la capacité, ni le caractère pour cette fonction. Mais puisque les français le veulent, ils l'auront. En revanche, c'est moi qui ferai le gouvernement* ». *Ibid*, p 15.

⁶⁸⁴ J.ATTALI, *Verbatim*, tome II, pp 11 et s.

⁶⁸⁵ Acteur de cinéma et réalisateur, il était le beau-frère du Président de la République, dont il fut également le témoin de mariage. S'il n'obtint jamais de fonction auprès de François Mitterrand, il en fut cependant un confident particulièrement écouté. S.BLIN, « Le combat judiciaire de Roger Hanin contre un fils de François Mitterrand », in *Le Figaro*, 11 février 2015.

⁶⁸⁶ Nicolas Bazire fut directeur de cabinet d'Edouard Balladur., lorsque ce dernier était le deuxième Premier ministre de cohabitation de François Mitterrand entre 1993 et 1995. C'est à cette occasion qu'il se lia d'amitié avec le futur Président de la République, dont il fut le témoin de mariage. R.BACQUE et V.SCHNEIDER, « Nicolas Bazire, confident influent de Nicolas Sarkozy », in *Le Monde*, 22 septembre 2011.

⁶⁸⁷ L'intéressé, qui fut également ministre des affaires étrangères dans le Gouvernement de cohabitation de Lionel Jospin, est l'auteur d'une œuvre assez enrichissante, Cf H.VEDRINE, *Les mondes de François Mitterrand – A l'Elysée de 1981 à*

Villepin ou Jérôme Monod sous celle de Chirac, ou Jean-Pierre Jouyet pendant le mandat de François Hollande.

Enfin, la famille ou les proches jouent aussi un rôle quotidien, qu'il ne faut pas ignorer. Le récit rapporté par Bruno Le Maire, alors directeur de cabinet du Premier ministre de la formation du Gouvernement Villepin permet ainsi de mesurer le rôle de Claude Chirac auprès de son père⁶⁸⁸. De même, la presse s'accorde sur le poids de Brigitte Macron dans certaines nominations, cette dernière jouant parfois même un rôle politique actif, recevant les ministres ou prétendants à de telles fonctions. Les médias prêtent à l'épouse du Président l'entrée dans le gouvernement Philippe de Jean-Michel Blanquer à l'éducation-nationale⁶⁸⁹ ou de Françoise Nyssen à la culture, et le maintien de Sophie Cluzel au handicap dans le gouvernement Castex⁶⁹⁰.

Naturellement de telles consultations n'étant pas formalisées, et ne figurant même pas à l'agenda présidentiel, il est très difficile de mesurer à la fois leur réalité et leur incidence. Le temps constitue cependant un point de repère précieux en la matière, les membres de l'équipe présidentiel étant généralement moins écouté au début d'un premier mandat, leur rapport avec le nouveau Chef de l'Etat étant alors généralement moins étroit. Le Président se fiera alors plus facilement aux appareils politiques qui ont permis son élection, et dont il est le plus souvent encore dépendant. Cette réalité initiale tend généralement à s'estomper au cours du mandat, ou en cas de réélection.

Si l'influence des consultations d'usages dans le choix des ministres ne saurait être négligée, cette phase de la formation du Gouvernement a surtout pour effet d'instaurer d'entrée de jeu un rapport d'autorité entre le Président de la République et le Premier ministre. Elle montre ainsi avec une certaine prégnance que le Premier ministre n'est pas la seule source d'influence dans le choix des autres membres du Gouvernement, et favorise donc une interprétation minimaliste de son pouvoir de proposition.

La liste des futurs membres du Gouvernement n'est pas immédiatement arrêtée après cette phase de

1995, Fayard, 1996.

⁶⁸⁸B.LE MAIRE, *op.cit.*, p 83.

⁶⁸⁹T.MATHIEU, « Comment Brigitte Macron a repéré Jean-Michel Blanquer sur Europe 1 », in *Europe 1*, 01 février 2019

⁶⁹⁰Sur ce sujet voir A.DJAMSHIDI et N.SCHUCK, *Madame la Présidente*, Plon, 7 février 2019.

consultations préalable, et s'ensuit généralement une période plus ou moins longue de tractations. Le Premier ministre est, par principe, toujours associé aux opérations, la lettre de la Constitution étant ainsi, au moins formellement respectée. La doctrine et les observateurs s'accordent sur le fait que s'il peut en certaines circonstances détenir un poids qui n'est pas négligeable⁶⁹¹. Il apparaît cependant que, dès le stade de la formation du Gouvernement, la répartition des rôles entre les deux têtes de l'exécutif est déjà particulièrement hiérarchisée. Le Premier ministre occupe ainsi une place de « cheville ouvrière » extrêmement utile pour recevoir certains impétrants, ou tenter de convaincre quelques personnalités disposant déjà d'une certaine aura. En période de concordance des majorités, il agit cependant toujours sous l'autorité étroite du Président de la République⁶⁹².

Dans la configuration particulière de la cohabitation, la répartition des rôles entre le Président de la République et le Premier ministre est fondamentalement transformée. Le chef de l'Etat perd la faculté de désignation, même s'il conserve par principe celle d'émettre un *veto* sur les portefeuilles du domaine régalien. Formellement, le Président de la République demeure cependant l'autorité de nomination, ce qui justifie ce droit de regard particulier. La temporalité revêt alors une importance toute particulière, et la distinction entre désignation puis nomination du Premier ministre et désignation puis nomination des ministres prend tout son sens. Pourtant la distinction entre les deux phases apparaît moins marquée.

La discordance des majorités confère *de facto* à la phase de consultations préalables à la désignation du Premier ministre une importance toute particulière. En l'absence de règle écrite et d'usages fermement établis, c'est directement par les témoignages recueillis qu'il faut déduire le cadre applicable. Des récits de la première cohabitation, il ressort plusieurs traits intéressants. Le jeu des apparences y tient une part encore plus essentielle qu'à l'accoutumée, le Président de la République étant particulièrement attaché à montrer qu'il conserve, en dépit du contexte, une réelle faculté de choix.

⁶⁹¹ Il faut cependant noter l'absence d'unanimité de la part de la doctrine, certains auteurs qualifiant l'influence réelle du Premier ministre sur le choix des hommes de « résiduelle », (Cf M.CARON, *op.cit.*, p 137), quand la plupart des manuels sont plus prudents, et qualifient simplement celle-ci de variable (Cf notamment F.MELIN-SOUCRAMANIAN et P.PACTET, *op.cit.*, pp 480-481).

⁶⁹² La composition du Gouvernement reflète largement cette prééminence. Comme le note Olivier Gohin, le Gouvernement « est, en fait majoritaire celui du Président de la République », conformément à la formule du Général de Gaulle lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964. Cf O.GOHIN, *op.cit.*, pp 878-879.

Ainsi, en 1986, François Mitterrand a-t-il consulté d'abord les principaux hiérarques de sa formation politique. Il ne recevra Jacques Chirac que le mardi, donc presque quarante-huit heures après la défaite socialiste aux législatives. Il conviendra de s'attarder dans un chapitre ultérieur sur la latitude dont dispose le Président pour désigner son Premier ministre de cohabitation, mais il faut déjà relever que le nom de Jacques Chirac ne s'est pas imposé d'emblée, les noms de Jacques Chaban-Delmas et de Valéry Giscard d'Estaing ayant aussi été évoqués. La consultation préalable de l'entourage présidentiel n'a donc pas été uniquement factice⁶⁹³.

Ce n'est qu'après avoir arrêté son choix que François Mitterrand recevra personnellement Jacques Chirac, le mardi 18 mars 1986, à 17 heures 30. Il lui fera alors part de son intention de le nommer, mais le décret ne sera pris que deux jours plus tard, le 19 mars 1986. Pourtant, il ressort que François Mitterrand avait préalablement mandaté plusieurs émissaires, lui demandant de se tenir disponible, et lui imposant certaines conditions formelles. Jacques Attali rapporte ainsi une prise de contact entre Jean-Louis Bianco et Chirac, dès le 15 mars 1986, donc avant le résultat des législatives du dimanche 16. Le Président avait alors émis auprès de son secrétaire général le souhait que : « Jacques Chirac ne fasse pas de déclaration triomphante qui rendrait sa nomination impossible. Qu'il me laisse le sentiment d'être libre. Qu'il ne pose pas de conditions préalables »⁶⁹⁴.

Postérieurement, à l'entretien du 17 mars 1986, les échanges ne se poursuivront que par émissaire interposé, François Mitterrand continuant à ne traiter avec son opposition que par la voix de Jean-Louis Bianco, tandis que Jacques Chirac avait délégué cette tâche à Edouard Balladur. Il est ainsi notoire que le Président de la République ne s'entretiendra officiellement avec aucun autre membre de la nouvelle majorité parlementaire, ni ne recevra personnellement aucun des futurs ministres du futur gouvernement de cohabitation⁶⁹⁵. La même logique prévaudra dans une moindre mesure au moment de la composition des équipes dirigées par Edouard Balladur et Lionel Jospin. Ce recours aux émissaires, et ce détachement qui ne s'imposait pas d'emblée sont inédits, et témoignent d'une acceptation des règles de la cohabitation. Le Président de la République perd bien sa faculté de désignation.

⁶⁹³J.ATTALI, *Verbatim*, tome II, *op.cit.*, p 11.

⁶⁹⁴*Ibid*, p 11.

⁶⁹⁵*Ibid*, pp 13 et s.

Cet Etat de fait n'empêche pas l'existence possible de pourparlers entre les équipes du Président de la République et du Premier ministre sur le choix des ministres régaliens. Ceux-ci furent longs lors de la première cohabitation entre François Mitterrand et Jacques Chirac, presque inexistantes au moment de la deuxième entre le même Président de la République et Edouard Balladur⁶⁹⁶ et réels mais expéditifs au moment de celle entre Jacques Chirac et Lionel Jospin. Toutefois, les opérations de formation du gouvernement sont pour l'essentiel menées directement par le Premier ministre qui consulte les personnalités les plus importantes de sa propre majorité et décide directement.

Enfin, il apparaît que les phases de désignation du Premier ministre et des ministres sont facilement confondues dans le temps, la nomination des ministres les plus importants étant évoquée lors du premier entretien entre le Président de la République et le chef de Gouvernement qu'il a été contraint de choisir. Ainsi, et de manière inédite, au moment de la formation du Gouvernement Chirac II, les décrets portant nomination du Premier ministre⁶⁹⁷, et des membres du Gouvernement⁶⁹⁸ ont été pris le même jour. Cette situation peut être interprétée comme la résultante du fait qu'un accord présidentiel sur la liste des ministres demeurerait une condition de la nomination du nouveau Premier ministre, de sorte que les deux phases ne pouvaient être distinguées. Cette pratique ne subsistera cependant pas dans les deux autres gouvernements de cohabitation.

En période de concordance des majorités comme en période de cohabitation, la phase de consultations préalables est essentielle pour l'équilibre qui va ensuite s'instaurer entre les deux têtes de l'exécutif. Ponctuellement, le Premier ministre, le président d'une chambre ou d'un groupe parlementaire pourront favoriser l'entrée d'une personnalité au Gouvernement, mais l'essentiel se situe ailleurs. En s'imposant comme l'autorité qui mène les négociations, le Président de la République détient la maîtrise du temps.

(ii)- L'annonce de la composition du Gouvernement

L'annonce de la composition du Gouvernement doit être formellement distinguée de l'acte lui-même. En effet, les ministres sont juridiquement nommés par un décret signé du Président de la République

⁶⁹⁶E.BALLADUR, *Deux ans à Matignon*, Plon, 1995, p1.

⁶⁹⁷Décret du 20 mars 1986 portant nomination du Premier ministre (JORF du 21 mars 1986).

⁶⁹⁸Décret du 20 mars 1986 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 21 mars 1986).

et contresigné par le Premier ministre. Il est généralement publié au journal officiel dès le lendemain, sauf quand cet acte interviendrait un dimanche⁶⁹⁹. Toutefois, il faut relever que les décrets portant nomination de membres du Gouvernement sont exécutoires immédiatement, de sorte que les passations de pouvoir peuvent débiter après l'officialisation de la composition de l'équipe. Dès lors, une telle officialisation est toujours un moment politique de première importance, dans lequel le Président de la République apparaît comme un véritable « maître de cérémonie ».

Conformément à la lettre de l'article 8 de la Constitution, il est logique que ce soit la Présidence de la République qui procède à cette formalité, puisque les membres du Gouvernement sont nommés par le chef de l'Etat, et que le Premier ministre ne détient qu'un pouvoir de proposition. Toutefois, force est de relever que sous la Cinquième République, de telles opérations sont orchestrées de manière à conforter la prépondérance institutionnelle de l'Elysée. Cet avantage résulte à la fois de la maîtrise temporelle, et de la forme de l'annonce, la composition de tout nouveau gouvernement étant communiquée solennellement devant la presse, sur le perron, par le secrétaire général de l'Elysée. Suivent enfin les passations de pouvoirs qui achèvent le processus de formation du nouveau gouvernement.

(i)- Le choix du moment

L'expression « maître des horloges », fréquemment utilisées par les commentateurs politiques pour qualifier la faculté dont dispose le Président de la République de choisir le moment d'un changement d'un gouvernement, ou d'un remaniement ministériel, peut aussi s'appliquer, dans une moindre mesure, au processus de formation du Gouvernement. Le Président de la République dispose ainsi d'une certaine latitude pour déterminer le moment précis auquel il officialisera la composition de son Gouvernement. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les services de la Présidence de la République, entretiennent souvent à dessein ce rôle, n'hésitant pas à communiquer directement avec les journalistes sur l'avancée des travaux, et le jour et l'horaire hypothétique de l'annonce.

D'aucuns peuvent voir dans cette faculté de déterminer le moment de l'annonce de la composition du

⁶⁹⁹ Il n'y a pas de publication du journal officiel le lundi.

Gouvernement un moyen de capter l'attention de l'opinion publique et de la presse. Le Président de la République montre ainsi qu'il ne se laisse pas dicter son calendrier par les contraintes extérieures, mais s'affiche comme seul « maître à bord ». Cette idée d'un Président de la République qui détienne l'initiative politique a été revendiquée explicitement par nombre de titulaires de la fonction. Lors d'une interview donnée pour la chaîne France 2 avant son élection, Emmanuel Macron déclare ainsi : « Je resterai le maître des horloges et il faudra vous y habituer, j'ai toujours fait ainsi »⁷⁰⁰. Une telle affirmation peut conforter le sentiment d'une certaine forme de « fait du prince », et accroît l'idée que le régime parlementaire de la Cinquième République serait intrinsèquement animé par une logique présidentiale.

Sans être infirmée, cette perception des choses mérite d'être pondérée. D'abord, il apparaît clairement que si l'officialisation d'un nouveau gouvernement intervient souvent de manière tardive, cela tient essentiellement à la difficulté du processus lui-même. Les commentateurs rapportent ainsi nombre d'anecdotes qui montrent que la composition est généralement fixée seulement quelques minutes avant l'annonce, ce qui conduit d'ailleurs parfois à des bévues⁷⁰¹. La nécessité de prévenir certains ministres sortants, ou au contraire de s'assurer de l'acceptation de l'ensemble des entrants prend du temps. Le gouvernement Messmer II apporte en la matière une illustration probante, la liste des ministres n'ayant été communiqués que dix jours après la nomination du Premier ministre⁷⁰².

A cette difficulté naturelle de l'exercice, s'ajoute depuis 2017 la contrainte de vérifications administratives effectuées directement auprès de la Haute autorité pour la Transparence de la vie publique (HATVP). La vocation première de cette autorité administrative indépendante, créée au lendemain de l'affaire Cahuzac est essentiellement chargée de recevoir, contrôler avec l'administration fiscale, et publier les déclarations patrimoniales de responsables publics⁷⁰³. Elle détient également auprès d'eux une fonction consultative sur des questions de déontologies, et peut émettre des recommandations à la demande du Premier ministre ou d'un autre ministre⁷⁰⁴. Toutefois, jusqu'en

⁷⁰⁰ A.JAMES, « Qui est le maître des horloges invoqués par Emmanuel Macron ? », in *Libération*, 17 mai 2017.

⁷⁰¹ J-P.BEDEI, *Sur proposition du Premier ministre*, *op.cit.*, pp 176 et s.

⁷⁰² Le Premier ministre a ainsi été nommé par un décret du 2 avril 1973 (JORF du 3 avril 1973), et les autres membres du Gouvernement par un décret du 12 avril 1973 (JORF du 13 avril 1973).

⁷⁰³ La HATVP est créée par l'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et se substitue à la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

⁷⁰⁴ Ces consultations peuvent concernées le ministre lui-même, mais aussi l'un des membres de son cabinet. Ainsi, Christiane Taubira a t-elle consultée en 2014, pour avis la HATVP, en raison du cumul par un de ses conseillers de ses

2017, la HATVP ne jouait aucun rôle direct dans la procédure de formation du gouvernement. Elle n'intervenait qu'en amont, et de manière généralement automatique avec le dépôt par les nouveaux membres de leurs déclarations, et la vérification de l'absence de conflits d'intérêts⁷⁰⁵.

Depuis une loi du 15 septembre 2017, la HATVP se voit également reconnaître une fonction propre à la formation du Gouvernement, puisqu'elle peut sur saisine du Président de la République effectuer des vérifications administratives avant leur nomination⁷⁰⁶. Elle examine notamment toutes les informations relatives à l'existence éventuelle de conflit d'intérêts, une attestation sur leur situation fiscale, et sollicite un extrait de casier judiciaire. Toutes les informations recueillies sont alors transmises à la fois au Président de la République et au Premier ministre, mais exclusivement par oral. L'exécutif n'est aucunement contraint quant à l'identité et au nombre de personnes susceptibles d'être visées par cette enquête administrative. Toute personnalité pressentie, parlementaire ou non, peut être concernée⁷⁰⁷.

En réalité, la loi du 15 septembre 2017 permet d'apporter une base légale à une pratique institutionnelle qui avait déjà eu cours lors de la formation des gouvernements Philippe I et II, en mai et juin 2017⁷⁰⁸. Selon les dépêches de presse publiées alors, cette contrainte administrative, voulue par le Président de la République, explique pour partie le temps un peu plus long du processus de formation de Gouvernement, et le fait que l'annonce ait été à plusieurs reprises retardées. Quoiqu'il en soit, on peut aisément convenir que cette formalité supplémentaire alourdisse un peu un processus déjà considéré comme complexe.

(ii)- *L'annonce solennelle de la composition du Gouvernement*

fonctions avec celles d'avocat au Conseil, ce qui a entraîné la démission de l'intéressé de son poste au cabinet de la ministre. Cf notamment P.GONZALES, « Le conseiller spécial de Christiane Taubira sommé de démissionner », in *Le Figaro*, 16 juin 2014.

⁷⁰⁵ Sur cet aspect, et pour des développements totalement complets, voir G.TOULEMONDE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, *op.cit.*, p 112-113.

⁷⁰⁶ Cette idée d'une saisine *a priori* était déjà esquissée par certains son président, voir J-L.NADAL, « Le rôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique », *L'ENA hors les murs*, n°744, septembre 2014, pp 15 ets.

⁷⁰⁷ Article 22 de la loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

⁷⁰⁸ En réalité, il faut relever que cette pratique avait déjà cours, mais de manière totalement officieuse, pour les derniers remaniements ministériels de la présidence Hollande. Cf G.CLAVEL, « Remaniement imminent : Hollande a soumis une série de noms à la Haute autorité pour la transparence », *Le Huffington Post*, 8 février 2016.

L'annonce de la composition d'un nouveau Gouvernement répond à un rituel minutieusement organisé. Selon un usage désormais bien établi, le secrétaire général de l'Élysée se rend sur le perron, et égrène à voix haute la liste du nouveau gouvernement, en respectant scrupuleusement les titres, le rang hiérarchique, et l'intitulé complet de chaque membre. Cette pratique extrêmement codifiée, remonte au début de la Cinquième République. Alors qu'en 1959, le Général de Gaulle avait nommé le Premier ministre et les membres du Gouvernement par la voie plus traditionnelle du communiqué de presse, il aurait opté au moment de la constitution du premier Gouvernement Pompidou, en avril 1962, pour cette forme plus solennelle. A la veille d'être nommé à la tête du ministère de l'information, Alain Peyrefitte rapporte ainsi ses échanges avec Georges Pompidou : « Vous savez bien que vous ne pouvez pas refuser. Je pars dans un instant montrer ma liste. Elle sera rendue publique sur le perron de l'Élysée »⁷⁰⁹.

Pourtant, il semble vain de rechercher dans la presse de l'époque quelconque mention de cette évolution formelle, qui est pourtant d'importance. Le nouveau Premier ministre a été nommé par un simple communiqué de presse, le Général de Gaulle lui ayant même laissé le soin inédit d'annoncer lui-même aux journalistes présents sa nomination avant que celle-ci ne soit officialisée quelques minutes plus tard⁷¹⁰. En revanche, il ressort implicitement de certains articles que la liste des autres membres a bien été rendue publique sous la forme d'une annonce officielle, celle-ci émanant alors du porte-parole de la Présidence de la République⁷¹¹.

Si cette évolution formelle n'a pas été réellement soulignée par la presse, c'est essentiellement parce que celle-ci s'est focalisée essentiellement sur la personnalité des hommes du nouveau gouvernement, et notamment sur la singularité du profil du nouveau Premier ministre, pour déduire l'orientation résolument présidentieliste du Général de Gaulle. Mais, la forme suit le fond. La théâtralisation de l'annonce de la composition du Gouvernement, même si elle n'est pas encore totalement aboutie, traduit bien le phénomène de captation présidentielle en cours. Le nouveau gouvernement est d'abord celui du Président de la République.

⁷⁰⁹ A. PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, « La France redevient la France », Editions de Fallois, Fayard, 1994, p 96.

⁷¹⁰ A. PASSERON « Les dernières heures du gouvernement Debré , et les ultimes consultations de M.Pompidou », *Le Monde*, 17 avril 1962.

⁷¹¹ R. BARILLON, « La mise en place du Gouvernement Pompidou consacre une nouvelle orientation du régime », *Le Monde* 17 avril 1962.

Les dialogues déjà rapportées entre le Général de Gaulle et Alain Peyrefitte au lendemain d'un des tout premiers conseils des ministres reflètent pleinement cette évolution de la pensée gaullienne. Lorsque le Général déclare à Alain Peyrefitte : « N'employez donc pas l'expression *chef du gouvernement* pour parler du Premier ministre. Le chef du gouvernement c'est moi. Le Premier ministre est le premier des ministres, *primus inter pares*. Il coordonne leur action mais il le fait sous la responsabilité du Président de la République qui dirige l'exécutif sans partage ». Puisqu'il poursuit ensuite : « Ne dites pas *le Président de la République*, mais *le gouvernement* a confirmé sa volonté, etc. », l'intéressé conclut « Il est non seulement le chef du Gouvernement, mais le Gouvernement tout entier. [...] Comme il est attentif au vocabulaire »⁷¹².

Ces propos du Général de Gaulle reflètent pleinement la transformation en cours durant l'année 1962. Les évolutions formelles dans les modalités de formation du nouveau gouvernement participent pleinement de cette tendance présidentialisante. Certes, les communiqués publiés par la Présidence de la République attestent du respect de la lettre de la Constitution, le Président de la République prenant soin de souligner que le Premier ministre lui a soumis une liste de noms. Mais, l'annonce finale de la composition du gouvernement est là pour rappeler la relation hiérarchique entre les deux hommes. Suivant les termes mêmes du Général, « il ne saurait y avoir de dyarchie au sommet de l'Etat »⁷¹³.

Progressivement, l'annonce solennelle de la composition du gouvernement sur le perron de l'Élysée est entrée dans les mœurs, au point de devenir systématique, au sens propre du terme. Naturellement, on peut à dessein observer qu'il est logique que ce soit la Présidence de la République qui rende public la liste des membres du Gouvernement, puisque cette autorité détient de droit la compétence de nomination. Il n'en demeure pas moins que la « scénarisation » de cette annonce constitue un vecteur symbolique, mais cependant bien réel, de la captation présidentielle. Cette importance symbolique tient d'abord à l'office tout à fait atypique du secrétaire général de l'Élysée, qui procède à l'annonce, ainsi qu'au souci croissant de mise en scène.

La fonction de secrétaire général de la Présidence de la République, communément appelé secrétaire général de l'Élysée, connaît ses prémisses sous la Troisième République, mais elle est alors exercée

⁷¹² A. PEYREFITTE, *op.cit.*, pp 118-119.

⁷¹³ Ces propos ont été tenus lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964.

par un militaire qui dirige à la fois le cabinet civil, et le cabinet militaire du Président de la République. Ce n'est qu'au début du vingtième siècle que le poste devient, par tradition, exercé par une autorité civile⁷¹⁴. Sous la Cinquième République, le secrétaire général de l'Élysée, jouit d'un statut particulièrement prestigieux, qui n'est en rien comparable avec celui des régimes précédents, essentiellement en raison de la prépondérance retrouvée du Président de la République dans l'équilibre institutionnel. Bien qu'aucun texte ne réglemente ni son existence, ni ses attributions, il est toujours le premier dans l'ordre protocolaire de la Présidence de la République, et cette préséance hiérarchique retranscrit fidèlement la réalité de ses attributions et de son influence⁷¹⁵.

Quotidiennement, le secrétaire général de l'Élysée dirige véritablement le cabinet présidentiel, le directeur de cabinet exerçant un rôle plus honorifique. Il est également un des rouages essentiels du fonctionnement gouvernemental, à côté du secrétaire général du gouvernement. Il détient ainsi un rôle prépondérant dans la préparation des conseils des ministres, et dans le suivi des décisions qui y sont délibérées. Il apparaît également comme une interface essentielle entre le Président et les ministres, avec lequel il est en contact suivi⁷¹⁶. A cet égard, bien qu'elle soit par tradition exercée par un Haut fonctionnaire et non par une personnalité d'appartenance partisane, la fonction de secrétaire général de l'Élysée est éminemment politique. Nombre d'anciens secrétaires généraux sont ainsi devenus ministres⁷¹⁷, trois d'entre eux ayant même exercé ultérieurement la fonction de Premier ministre. De tels parcours contribuent pour partie à la renommée et au prestige de ce poste.

Bien que la réalité de l'influence du secrétaire général puisse varier en fonction de la personnalité du Président de la République, et de ses propres traits de caractère, la doctrine s'accorde nettement sur le rôle primordial de cette personnalité. Certains titulaires ont ainsi été parfois qualifiés de véritables « Premiers ministre bis »⁷¹⁸, en raison du lien de confiance particulièrement étroit tissé avec le

⁷¹⁴ Pour un historique complet de la fonction, voir notamment S.COHEN, *Les conseillers du Président*, PUF, Politique d'aujourd'hui, pp 34 et s.

⁷¹⁵ Pour des développements plus complets voir notamment Y.CANAC, « La « machine élyséenne » (1974-1981) », in S.BERSTEIN, R.REMOND, et J-F.SIRINELLI, *Les années Giscard Institutions et pratiques politiques 1974-1978*, Fayard, 2003, p 90.

⁷¹⁶ P.JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, La documentation française, Etudes, 2011, pp 163 et s.

⁷¹⁷ On peut citer parmi d'autres les exemples de Jean François-Poncet, Jean-Louis Bianco, Hubert Védrine, Philippe Bas, ou Claude Guéant. Jean-Pierre Jouyet fut quant à lui ministre délégué aux affaires-européennes sous la Présidence Sarkozy, avant d'être secrétaire général de l'Élysée de François Hollande.

⁷¹⁸ Sur ce sujet, il faut cependant noter qu'une partie de la doctrine récuse l'idée selon laquelle il existerait au sein de la Présidence de la République, un gouvernement bis d'hommes de l'ombre du Président de la République, qui serait dirigé par le secrétaire général de l'Élysée. Voir notamment, J.GICQUEL, *Essai sur la pratique de la 5ième République*, LGDJ,

Président, et de l'influence que cela pouvait leur conférer. En tout Etat de cause, s'impose d'évidence le constat en vertu duquel le secrétaire général de l'Elysée est un vecteur discret mais prépondérant de la puissance présidentielle.

Méconnu du grand public, il est précisément révélé le jour de l'annonce officielle de la composition d'un nouveau gouvernement, ce qui représente normalement la plus visible de ses nombreuses prérogatives. Certes, le choix de confier à cette personnalité cette mission symbolique n'est pas totalement illogique, compte-tenu de sa prépondérance dans le fonctionnement de l'Elysée. Mais plusieurs traits en font un facteur indéniable de renforcement du présidentielisme. D'abord, au contraire du secrétaire général du gouvernement qui peut, par tradition, échapper au jeu des alternances politiques, l'existence du secrétaire général l'Elysée est liée *intuitu personae* au Président de la République. Aussi ne peut-il être perçu autrement que comme son collaborateur le plus proche et le plus fidèle. Il en est donc le porte-voix. Faute de pouvoir procéder lui-même à l'annonce sous peine de perdre sa stature arbitrale, le Président délègue cette tâche administrative à son « bras droit ».

Ensuite, il ressort, au gré de la pratique institutionnelle de la Cinquième République, que les conseillers de la Présidence de la République jouent généralement un véritable rôle d'encadrement de l'action gouvernementale, sous l'égide du secrétaire général. Ce constat sans appel est souligné en des termes feutrés par Jean-Louis Bianco, ancien titulaire de la fonction : « Matignon gouverne et l'Elysée doit rester vigilant sur les orientations »⁷¹⁹. En réalité, à l'étude, il apparaît que la Présidence s'est largement emparée de ce rôle d'encadrement, le secrétaire général étant généralement un véritable filtre dans les relations entre certains ministres et le Président de la République, parfois au détriment du Premier ministre. Lui confier l'annonce solennelle du Gouvernement constitue bien un moyen d'avaliser ce rôle tacite, en soulignant d'entrée de jeu le caractère incontournable de cette personnalité d'envergure. Il s'agit donc bien d'un premier geste de nature à favoriser le primat de l'Élysée dans la conduite de la politique gouvernementale.

Enfin, ce constat de principe est renforcé par l'effacement total de Matignon, et notamment du SGG, dans cette phase politique de l'annonce du Gouvernement. S'il est presque toujours reçu à l'Elysée quelques heures avant l'annonce officielle, le Premier ministre quitte ensuite les lieux, et se tient, par

1967, pp 167-168.

⁷¹⁹ Cité in G.SAUNIER, « La vie quotidienne à l'Elysée du temps de François Mitterrand », *Hypothèses*, 2000/1, p117.

principe, à une totale discrétion sur les choix qui ont été fixés. Par ailleurs, le SGG voit son rôle effectif réduit aux questions d'intendances, puisqu'il est immédiatement mobilisé par la préparation des cérémonies de passation de pouvoir qui débiteront quelques heures après l'annonce. Dès lors, il est tentant de conclure que la répartition des rôles entre les deux administrations est assez similaire à celle qui prévaudra ensuite dans l'exercice quotidien du pouvoir gouvernemental⁷²⁰.

Cette prépondérance présidentielle est naturellement renforcée par la forme même de l'annonce, moins sobre qu'un simple communiqué de presse, et qui produit nécessairement l'effet de capter l'attention des médias. Le choix du lieu de l'annonce, le perron de l'Elysée, peut-être perçu comme favorisant cette tendance à la scénarisation. Il permet ainsi à la Présidence de la République de procéder en deux temps. D'abord une entrée dans la cour des journalistes attendant l'arrivée du secrétaire général, puis l'annonce elle-même, qui est désormais retranscrite directement sur les chaînes d'informations. Bien sûr, le déroulement de ce cérémonial n'a pas pour objectif premier le renforcement de l'autorité présidentielle, et répond d'abord à des contingences d'ordre matérielles. Il accentue toutefois cette tendance.

Ce phénomène d'appropriation a parfois pu être accru au fil de l'histoire de la Cinquième République par la pratique personnelle de certains Présidents de la République. En ce sens, on peut noter une certaine propension à communiquer avant l'annonce officielle, mais après la nomination du Premier ministre, sur le choix de certains titulaires de ministères importants, lors d'entretiens accordés à la presse. Ainsi, Jacques Chirac annonça-t-il lui-même, quelques heures seulement à peine après avoir nommé Dominique de Villepin Premier ministre, le retour de Nicolas Sarkozy comme ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur. Son successeur usa d'ailleurs de la même pratique quelques années plus tard, annonçant par voie de déclaration solennelle à la presse au lendemain de la crise tunisienne, le remplacement de Michèle Alliot-Marie par Alain Juppé au ministère des affaires étrangères, et celui de Brice Hortefeux par Claude Guéant au ministère de l'intérieur. Ici, ce bouleversement des *us et coutumes*, peut cependant apparaître comme une pratique personnalisée, essentiellement liée à l'identité des entrants.

Le rituel de l'annonce solennelle reste réservé à l'annonce d'un nouveau gouvernement. La Présidence

⁷²⁰ En cela se trouve confortée l'analyse des auteurs qui soutiennent que le phénomène de captation présidentiel s'établit dès les premières heures du processus de formation du Gouvernement. Voir notamment L.SPONCHIADO, *op.cit.*, p 259.

de la République privilégie communément une forme plus sobre en cas de simple remaniement. Les décrets de composition du gouvernement sont alors rendus publics, généralement par voie de simple communiqué de presse. Il faut toutefois observer un certain assouplissement du cadre en la matière. Symptôme des temps modernes, le remaniement opéré par François Hollande en 2016 suite à la nomination de Laurent Fabius au poste de Président du Conseil Constitutionnel a été rendu public directement sur le réseau social *twitter*.

(iii)- Les passations de pouvoir

Immédiatement après l'officialisation de la composition du gouvernement, interviennent les passations de pouvoir, qui ont lieu dans chaque ministère, avant même que le décret de nomination des nouveaux ministres ne soit publié au journal officiel. De telles cérémonies font alors l'objet d'une attention soutenue de la part de la presse. Pourtant, comme le rapporte Michèle Alliot-Marie : « une passation de pouvoir, c'est court, technique, assez formel, avec quelques variantes selon les ministères et selon les relations personnelles entre l'entrant et le sortant »⁷²¹.

Dans les faits, ce moment offre l'opportunité pour le ministre entrant et le ministre sortant d'évoquer les dossiers les plus sensibles du moment, ou de recommander quelques hauts-fonctionnaires ou membres de l'équipes précédentes, lors de l'entretien préalable qui précède la cérémonie. Selon le témoignage de Michèle Alliot-Marie, l'intensité de l'échange dépend de l'étroitesse du lien entre les deux personnalités : « S'il a des relations cordiales avec son successeur, il attire son attention sur les pièges à éviter dans la fonction ou sur les personnes à qui il peut faire confiance »⁷²². Commence ensuite la cérémonie à proprement parler. Le partant peut alors prononcer un discours d'adieu en présence des principaux directeurs d'administration et des membres de son cabinet, et le prenant dire quelques mots afin d'éclairer partiellement sur sa ligne de conduite future.

En la matière, Matignon a conservé le primat des opérations. Le secrétaire général du gouvernement fait office de « chef d'orchestre », puisqu'il fixera les horaires des différentes passations et veillera à leur bon déroulement. Il attribuera également à chaque ministre un ou plusieurs véhicules de fonction,

⁷²¹ M.ALLIOT-MARIE, *Au cœur de l'Etat*, Plon, 2013, p 57.

⁷²² *Ibid.*

et un lieu de résidence, qui est généralement immuable pour les portefeuilles les plus importants ou anciens mais peut éventuellement varier pour les ministères plus récents, ou considérés comme secondaires⁷²³. La présidence de la République reste généralement en retrait de ces aspects d'abord logistiques, sauf si elle souhaite ponctuellement intervenir en faveur d'un membre du Gouvernement en particulier. Ce n'est qu'une fois que l'ensemble des ministres auront pris leurs fonctions que pourra intervenir le premier Conseil des ministres.

C. Le premier Conseil des ministres du nouveau Gouvernement

Par tradition, le Conseil des ministres se tient à l'Élysée de manière hebdomadaire, le mercredi matin. Il a déjà été souligné l'originalité de cette institution, qui peut, selon les termes même de Mathieu Caron, apparaître comme l'une des expressions les plus abouties du droit constitutionnel coutumier français⁷²⁴. Bien que ne se rattachant pas au Gouvernement au sens organique du terme, le Conseil des ministres constitue le lieu de délibération par excellence du pouvoir gouvernemental, et il est donc un vecteur précieux de renforcement de la solidarité ministérielle. Cette institution apparaît également comme une source incontestable de la prééminence présidentielle.

Le chef de l'État détient un primat difficilement contestable dans l'organisation du Conseil des ministres. Il détermine en toute liberté dans quel salon de l'Élysée se tiennent les réunions hebdomadaires, et en établit rigoureusement le protocole. Le rituel établi par les différents Présidents de la Ve République est lourd de symboles. Les ministres attendent, debout, l'ouverture du Conseil, pendant que les deux têtes de l'exécutif s'entretiennent. À l'arrivée des deux hommes dans le salon, l'usage veut que l'huissier annonce solennellement l'entrée du Président de la République sans faire mention du Premier ministre, suivant un scrupuleux respect du protocole républicain⁷²⁵.

Les membres du Gouvernement sont placés autour de la table du Conseil « en vertu d'un savant système de croix »⁷²⁶, le numéro deux du Gouvernement, prenant place à côté du Président de la République, tandis que le numéro trois s'installera à côté du Premier ministre, les deux têtes de

⁷²³ M.CARON, *op.cit.*, p 620.

⁷²⁴ *Ibid*, p 153

⁷²⁵ B.BONTE, *Dans le secret du Conseil des ministres : enquête dans les coulisses du salon Murat, du général de Gaulle à François Hollande*, Les Editions du Moment, 2013, pp 47 et s.

⁷²⁶ M.CARON, *op.cit.*, p 165.

l'exécutif se faisant face. Naturellement, le déroulement des délibérations est tout aussi codifié. Il revient au Président de la République d'attribuer la parole aux ministres, qui ne peuvent la reprendre après lui, cette pratique valant également pour le premier d'entre eux⁷²⁷. Tout dans le déroulement même de l'institution marque donc la prépondérance présidentielle, et l'ensemble des auteurs s'accordent sur l'importance centrale de l'institution dans le phénomène bien établi de « captation présidentielle ».

De surcroît, même dans le cadre évoqué préalablement, la parole des ministres reste relativement encadrée. Certes, il peut arriver que de véritables débats puissent naître au sein du Conseil. Ce fut parfois le cas sous la Présidence du général de Gaulle, comme le rapporte Pierre Messmer : « Les grands jours -ils sont rares- sont ceux des tours de table ; dans les circonstances graves -avant un référendum par exemple – le Général de Gaulle demande à chaque ministre son avis sur le projet en discussion »⁷²⁸. En réalité, il apparaît qu'un tel exercice était surtout pour le Général l'occasion de s'assurer du soutien de l'ensemble de ses ministres, et donc d'un scrupuleux respect de la solidarité gouvernementale. La plupart du temps, les communications des ministres sont strictement encadrées dans le temps comme dans le ton employé, et les arbitrages les plus sensibles sont pris en amont.

Là encore, le rôle joué par Matignon paraît essentiellement logistique. Ainsi, le secrétaire général du gouvernement est la seule autorité habilitée à prendre des notes durant la séance, afin de préparer son compte-rendu, lequel n'est soumis à l'approbation, ni du Président de la République, ni du Premier ministre. Il rédige également un relevé de décision, qui constitue le résumé des décisions les plus importantes du Conseil. Si le Général de Gaulle veillait scrupuleusement sur le contenu de ce document, ses successeurs y ont accordé une attention moins importante, se contentant souvent de le signer, voire de le faire approuver par leurs collaborateurs⁷²⁹.

⁷²⁷ En la matière, il faut cependant noter que certains membres du Gouvernement ont pris une réelle liberté avec cette pratique, notamment en période de cohabitation. Ainsi durant la cohabitation entre Jacques Chirac et Lionel Jospin, Lionel Jospin avait repris la parole après que Jacques Chirac avait vertement mis en cause la politique du Gouvernement en Corse, lors d'un Conseil des ministres le 26 mai 1999 (Cf, *Le Monde*, 28 mai 1999). De même, Hubert Védrine avait-il réagi après que Jacques Chirac ait mit vertement en cause Charles Josselin, sur la situation en Côte d'Ivoire, le 26 juillet 2000 (Cf *Le Monde*, du 30 et 31 juillet 2000). Enfin, le Conseil des ministres peut aussi être l'occasion pour certains membres du gouvernement de faire part de leur désaccord avec la politique menée, Jean-Pierre Chevènement s'étant, en la matière, particulièrement distingué.

⁷²⁸ P.MESSMER, *Mémoires*, Albin Michel, 1992, p 259.

⁷²⁹ J.MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement*, op.cit., p 196.

L'organisation, et le fonctionnement du Conseil des ministres correspond donc pleinement au schéma de la dyarchie hiérarchisée voulue par les acteurs de la Cinquième République. Organe de délibération gouvernemental par excellence, il est pourtant le lieu où la collégialité gouvernementale prend corps. La réunion du premier Conseil des ministres apparaît ainsi comme l'aboutissement du processus de formation du gouvernement. Indice frappant de ce constat, lors de l'annonce solennelle de la liste des ministres sur le perron de l'Elysée, le secrétaire général achève invariablement sa communication en faisant connaître à la presse la date de réunion du premier conseil, comme si celle-ci marquait le début du mandat du nouveau gouvernement⁷³⁰.

D'ailleurs, il faut mettre en exergue le délai traditionnellement court entre l'officialisation du nouveau gouvernement, et la réunion du conseil qui intervient généralement le lendemain, ou le surlendemain. Naturellement, l'ordonnancement naturel des choses facilite cette tendance, puisque le mercredi est placé au milieu de la semaine. Mais, il est récurrent que le Président de la République veuille accélérer le calendrier prévu. Ainsi en fut-il d'Emmanuel Macron qui, postérieurement à l'annonce du gouvernement Castex intervenu le lundi 6 juillet 2020, décida de convoquer le premier conseil dès le mardi 7 juillet, sans attendre le mercredi⁷³¹. Loin d'être symbolique, une telle décision présidentielle est bien révélatrice d'une conception de l'organisation des pouvoirs.

Dans l'esprit commun, la réunion du premier Conseil des ministres apparaît donc un peu comme l'acte constitutif du nouveau gouvernement, et cette perception commune est sagement entretenue par la Présidence de la République. Dès son accession au pouvoir, le Général de Gaulle aura ainsi à cœur de faire de cette institution, le lieu par excellence de préparation, et de délibération de la politique gouvernementale, quitte à méconnaître -déjà- la lettre de l'article 20 de la Constitution. Il montrera également d'emblée une vive réticence quant à l'organisation par Matignon de séminaires intergouvernementaux, pratique qui avait pourtant cours sous la Quatrième République.

L'importance accordée au premier Conseil des ministres dans la scénarisation de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement permet d'installer d'entrée de jeu l'idée d'une prépondérance de cette institution sur les autres lieux de délibération gouvernementale. Elle ancre également spontanément

⁷³⁰ Voir pour exemple l'annonce du nouveau Gouvernement le 6 juillet 2020, sur BFM TV.

⁷³¹ Cf « Premier Conseil des ministres pour le nouveau gouvernement de « 600 jours » de Jean Castex », in *Le Monde*, 7 juillet 2020.

dans les mentalités le rôle actif dévolu au Président de la République dans la conduite quotidienne du gouvernement, et souligne d'emblée la subordination naturelle du Premier ministre. Enfin, il faut observer que les modalités même de l'organisation du premier Conseil des ministres accompagnent largement ce mouvement.

La tradition républicaine de la photographie officielle du gouvernement, souvent appelée « photo de famille », s'inscrit pleinement dans la logique présidentialiste. Elle répond, là encore, à un rituel particulièrement codifié. Les ministres sont placés suivant un scrupuleux respect de l'ordre protocolaire établi par le décret de composition du Gouvernement. Suivant l'usage, celle-ci a lieu dans l'escalier de la cour intérieure de l'Élysée. Certains présidents ont cependant bouleversé les codes, en organisant cet événement soit à l'intérieur du palais, dans le vestibule, soit dans les jardins. De même, a-t-il pu arriver que le Président de la République et le Premier ministre soient positionnés côte à côte au milieu des membres, sans être nécessairement à côté du numéro deux et du numéro trois⁷³². Justifié par une volonté de modernité, de tels écarts n'entament pas la force du rituel.

Car la pratique systématiquement répétée de la photographie gouvernementale pourrait paraître dénuée d'incidence sur le plan institutionnel, mais elle revêt une portée symbolique qui ne saurait être négligée. D'abord, parce que celle-ci intervient au palais de l'Élysée, et non au sein de l'Hôtel de Matignon, qui constitue pourtant le siège constitutionnel de la direction du gouvernement. Ensuite, parce qu'elle intervient immédiatement après le premier Conseil des ministres, comme pour mieux souligner l'importance de ce moment institutionnel dans la conduite de la politique gouvernementale, comme s'il en constituait le point de départ. La logique gaullienne visant à limiter la portée des séminaires intergouvernementaux, et à imposer le Conseil des ministres comme l'organe de délibération le plus substantiel de la politique gouvernementale trouve ici son plein accomplissement. Enfin, parce que le Président de la République est toujours présent sur la photographie, sauf en cas de cohabitation. Cette occurrence renforce évidemment l'idée selon laquelle le rôle de chef constitutionnel du gouvernement dévolu par la Constitution au Premier ministre n'est que théorique.

En période de concordance des majorités, le processus de formation du Gouvernement remplit donc un rôle essentiel dans l'équilibre général des institutions, en ce qu'il entraîne l'instauration spontanée

⁷³² G.DESCOURS, « La photo du gouvernement, une tradition codifiée », in *Le Figaro*, 18 mai 2017.

d'une dyarchie hiérarchisée. Le dessaisissement, à la fois du Parlement en tant qu'organe constitué par l'acceptation progressive d'une confiance implicite, et des partis politiques par l'affirmation d'autres filières d'accès à la fonction ministérielle ont permis au chef de l'Etat une pleine appropriation du choix des hommes composant l'exécutif. La « codification » progressive par les usages et conventions, des mécanismes régissant la formation du Gouvernement accompagne ce mouvement de fond.

Chapitre 2. Questions de sources.

Les règles encadrant la composition du Gouvernement depuis 1958, ont souvent été considéré comme constitutives d'une exception française. L'autonomie nouvelle conférée au titulaire du pouvoir exécutif distingue la Cinquième République de ses devancières, mais également des autres démocraties parlementaires, notamment par un effacement inédit du Parlement. Elles sont déterminées en partie par des règles constitutionnelles écrites, et en partie par les usages et conventions. L'incomplétude en la matière des dispositions du texte constitutionnel de 1958 (section 1), laisse une place importante à une *lex imperfecta*, formée par des pratiques non écrites ou codifiées, et dont la portée normative s'avère variable (section 2).

Section 1. L'incomplétude de la Constitution du 4 octobre 1958 quant à la Formation, au changement et au remaniement du Gouvernement

Pour appréhender pleinement l'ampleur des changements opérés par la Constitution de 1958 (§2), il importe d'évoquer sommairement le cadre constitutionnel antérieur (§1).

§1. Le cadre constitutionnel antérieur à 1958

Le constituant de la Quatrième République a tenté d'établir un régime différent de celui de la Troisième République. La démarche générale du constituant de 1946, répond ainsi pleinement à la logique de la rationalisation du parlementarisme, définit par Georges Vedel comme un moyen de « suppléer aux structures et habitudes britanniques par des mécanismes ayant des effets comparables et ayant une double fonction : tout d'abord permettre à la France de connaître des élections significatives et des majorités stables ; ensuite créer une tradition qui renforcerait l'action de ces mécanismes et, qui peut-être permettrait un jour de s'en passer »⁷³³.

C'est dans cet esprit que le constituant de la Quatrième République a entendu régir formellement le processus de formation du Gouvernement. Les lois de 1875 épousaient une logique dualiste. La pratique s'en était vivement éloignée postérieurement à la crise du 16 mai 1877, et à la « constitution

⁷³³Cité in Ph.LAUVAUX, *parlementarisme rationalisé et stabilité de l'exécutif*, Bruylant, 1988, p 19.

Grévy »⁷³⁴, mais il apparaît clairement que la lettre de la Constitution de 1946 a entendu revenir à un parlementarisme moniste.

Lorsqu'il conçoit la procédure visant à investir le Président du Conseil, l'intention du constituant est donc d'empêcher une implication trop personnelle du Président de la République dans la Formation du ministère, dans le souci de créer un véritable « pacte de législature »⁷³⁵. L'article 45 de la Constitution de 1946, impose ainsi au Président de la République d'être « investi de la confiance de l'Assemblée au scrutin public et à la majorité absolue des députés », après avoir « soumis son programme et la politique du cabinet qu'il se propose de constituer »⁷³⁶. L'accord de l'Assemblée-Nationale sur le projet gouvernemental, et sur l'identité du Président du Conseil apparaît comme un prérequis indispensable.

Le mécanisme instauré par l'article 45 confère un rôle majeur à l'Assemblée-Nationale. Selon les termes du Doyen Vedel : « l'homme choisi par le Président de la République se présente seul devant l'Assemblée. Il faut en effet que celle-ci dégage une majorité, et que cette majorité se donne un chef. Le scrutin doit être clair et décisif : aussi bien exige-t-on une majorité calculée sur le nombre des membres composant l'Assemblée, une majorité dite « absolue ». Le vote ne porte pas seulement sur l'Homme mais sur le programme [...]. Ainsi par un artifice reproduit-on la loi de la vie politique britannique qui lie indissolublement le parti, le programme, le leader, le gouvernement et sa majorité »⁷³⁷.

L'importance de l'article 45 dans l'équilibre général des institutions de la Quatrième République est soulignée par Pauline Türk : « L'investiture, quant à elle, reste, sous la IVe République un préalable obligatoire à l'entrée en fonction du gouvernement. Alors que sous la IIIe République, le président du Conseil pressenti était d'abord nommé avant de subir l'épreuve de l'investiture, les constituants de 1946 ont voulu inverser cet ordre, en retradant la nomination officielle, afin de limiter la portée d'un vote de rejet. [...] Ainsi, lorsque le président du Conseil est invité à se présenter devant l'Assemblée pour recevoir l'investiture, il n'est qu'informellement désigné. Il ne sera nommé qu'après un vote

⁷³⁴ Sur cette question Cf notamment P.TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, p 56-57.

⁷³⁵ Ibid p 20.

⁷³⁶ Article 45 de la Constitution de 1946.

⁷³⁷ G.VEDEL « Les apports du droit comparé au droit constitutionnel français », *Livre du centenaire de la législation comparée, op.cit.*, 1969, pp 189-190.

favorable obtenue à la majorité absolue des membres de l'Assemblée, suffisamment exigeante pour lui assurer le soutien d'une majorité *a priori* stable et cohérente ».

Cette distinction entre la phase de désignation par le Président de la République, et la phase de nomination après l'obtention de l'investiture parlementaire, est lourde de portée. L'objectif du constituant est de créer un lien presque contractuel entre le Gouvernement et l'Assemblée-Nationale. En empêchant le Président de la République de jouer un rôle trop personnel dans la formation du Gouvernement, il a cherché à organiser les rapports entre le Président du Conseil et la Chambre basse de manière à instaurer mécaniquement une collaboration permanente entre eux. En cela, le vote d'investiture répondait bien à une volonté d'inspiration du système britannique qui repose sur des rapports étroits et constants entre le Gouvernement et la majorité parlementaire au détriment du Chef de l'Etat et de la seconde Chambre.

Certes, le Président de la République conserve le pouvoir de désigner le candidat à la Présidence du Conseil. Mais la réalité de son pouvoir est fortement limitée. Pour reprendre les termes, là aussi éloquents, du doyen Vedel, il peut « exercer une influence considérable à la fois sur la vie politique et sur la carrière d'un homme en l'appelant à tel ou tel moment, l'usage voulant que les premiers pressentis ne se laissent pas désigner, un peu comme la politique japonaise qui veut qu'on ne franchisse une porte qu'après avoir refusé sept fois de la passer »⁷³⁸. Dans les faits, le choix présidentiel est étroitement dépendant de la situation parlementaire.

La lettre de l'article 46 de la Constitution de 1946, privé également le Président de toute influence dans la désignation des ministres. Il dispose ainsi que « le Président du Conseil, et les ministres choisis par lui sont nommés par le Président de la République »⁷³⁹. Là aussi, le rôle symbolique du chef de l'Etat n'est pas sans rappeler celui du monarque britannique. La procédure de l'article 46 conforte ainsi le pouvoir de direction gouvernemental du Président du Conseil, en lui donnant la possibilité de choisir ses ministres.

Cet effacement de la figure présidentielle du processus de formation du Gouvernement visait aussi à

⁷³⁸G.VEDEL, *Cours de l'IEP de Paris*, 1972-1973, p 349 cité in J.CABANNES, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République*, *op.cit.*, p 26.

⁷³⁹Article 46 de la Constitution de 1946.

éviter la tendance naturelle du régime parlementaire à dévier vers un régime d'assemblée. En fondant dès la formation du Gouvernement un lien direct entre la majorité et le Président du Conseil, le constituant espérait sans doute que cette dernière aurait davantage de scrupules à mettre en jeu sa responsabilité et à le renverser. De même, le vote d'investiture permettait-il au Président du Conseil de s'imposer d'emblée comme le chef du Gouvernement, et comme le chef réel de l'exécutif.

Pourtant, ce souci d'équilibre initial du constituant fut largement mis à mal par la pratique constitutionnelle. A peine nommé à la tête du premier Gouvernement de la Quatrième République, Paul Ramadier décida d'accepter d'emblée les interpellations qui suivirent immédiatement le vote d'investiture qui venait de lui être accordé, en dépit de la ferme réprobation du Président de la République. Vincent Auriol rapporte en des termes précis les échanges qu'il a eu à cette occasion avec le Président du Conseil : « Ce choix est contraire à l'esprit de la Constitution. Autrefois, lorsque le Gouvernement prenait contact avec la Chambre, celle-ci se prononçait à la fois sur le programme et sur la composition du Gouvernement. Aujourd'hui tu as la confiance de l'Assemblée pour l'exécution d'un programme et d'une politique. C'est toi et toi seul qui a la responsabilité des actes de tes collaborateurs et donc de leur choix »⁷⁴⁰.

Ainsi la pratique de la double investiture s'établit fermement dans les mœurs constitutionnelles dès le début de la Quatrième République, donnant lieu au renversement de deux gouvernements investis à la majorité absolue lors du premier vote, mais en minorité lors d'interpellation concernant la composition et les orientations gouvernementales⁷⁴¹. D'une manière plus large, la procédure de formation du Gouvernement va être rendue particulièrement complexe par la rupture du tripartisme au lendemain de l'investiture de Paul Ramadier en 1947, et le poids du système des partis. L'exigence d'une majorité absolue au moment du vote d'investiture initial rend la construction d'une coalition gouvernementale particulièrement complexe.

Ce constat sans appel est dressé par Philippe Lauvaux : « La formation des gouvernements étant devenue si malaisée, il est arrivé qu'un candidat obtienne l'investiture ou la confiance en raison de la lassitude générale ; après que des personnalités de premier plan avaient successivement échoué, on se rabattait sur une personnalité certes respectable, estimable, appréciée pour certaines qualités par

⁷⁴⁰V.AURIOL, *Mon septennat (1947-1954)*, Gallimard, 1970,

⁷⁴¹Il s'agissait du Gouvernement Schumann en septembre 1948, et du Gouvernement Queuille en juillet 1950.

tous les membres de l'Assemblée, mais sans grand relief, de sorte que cette personnalité ne faisait ombrage à aucun des éléments de la majorité éventuelle qu'il s'agissait de constituer »⁷⁴².

Comme le relève Pauline Türk, la pratique de la double investiture semble pourtant fortement ancrée dans les mœurs du personnel politique de la Quatrième République : « Rares sont ceux qui tenteront de réagir, dénonçant le poids pris par les groupes politiques dans la procédure d'investiture. Après Paul Reynaud en mai, Pierre Mendès-France en juin 1953, annonce qu'« il n'y aura pas de marchandage et je n'accepterai aucune exigence ni exclusive : le choix des ministres, en vertu de la confiance, n'appartient qu'au président du Conseil investi ». Ni l'un ni l'autre n'obtinrent l'investiture ». Le souci initial de rationalisation du parlementarisme est donc contourné par la pratique institutionnelle.

Par voie de conséquence, la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954 revoit le processus de formation du Gouvernement. La notion d'« investiture personnelle » du Président du Conseil est supprimée, et l'article 45 nouvellement rédigé impose au Président du Conseil de faire connaître à l'Assemblée Nationale avant de solliciter la confiance de l'Assemblée Nationale, la composition de son Gouvernement. Ce faisant, le constituant neutralise le problème lié à la pratique récurrente de la double investiture. Il met également un terme aux risques d'investitures avortées, puisque comme le relève François Goguel, il était arrivé qu'un Président du Conseil investi ne puisse parvenir à composer ensuite son Gouvernement⁷⁴³. Enfin, le constituant prévoit que le vote de confiance initial puisse être acquis à la majorité ordinaire.

Cette révision répondait à un souci de simplification louable, mais ne modifiera pas véritablement le cours de l'Histoire. La complexité des données relatives à la vie politique de la Quatrième République et la nécessité d'obtenir au préalable une coalition partisane solide ont rendu le processus de formation du Gouvernement particulièrement nébuleux. A travers cette problématique transparait l'équation impossible qui a animé la pensée constitutionnelle de cette période : faire de l'exécutif un pouvoir limité et sous contrôle du Parlement, tout en lui redonnant des moyens de freins et contrepoids. La doctrine gaulliste s'inscrira à rebours de cette conception.

⁷⁴²Ph.LAUVVAUX, *op.cit.*, p 21.

⁷⁴³Voir notamment F.GOGUEL, *Les institutions politiques françaises*, Les cours de droit, 1968, p 111.

§2. L'affirmation d'un cadre constitutionnel propre à la Cinquième République

Le cadre constitutionnel découle principalement de l'article 8 de la Constitution, qui se distingue par son caractère laconique. D'autres dispositions, dont l'objet principal n'est pas de régir la composition du Gouvernement, influent cependant sur son processus de formation. C'est le cas de l'article 49 de la Constitution qui pose les modalités permettant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, et qui tranche, au moins en apparence, la question du vote d'investiture. C'est également celui de l'article 19 qui établit une liste de pouvoirs dispensés du contreseing ministériel, et rattache la nomination du Premier ministre à cette catégorie. Il faut enfin citer l'article 23 de la Constitution, qui en établissant une liste d'incompatibilité avec la fonction ministérielle, en restreint l'accès.

L'œuvre du constituant diffère des régimes précédents. Elle est le fruit d'un équilibre apparent entre tenants d'un renforcement appuyé de l'exécutif, et partisan du maintien d'un organe parlementaire fort. Les dispositions relatives à la composition du Gouvernement n'ont pas échappé à cette recherche d'équilibre. Pour appréhender dans sa complétude l'ampleur du changement opéré, il convient de s'attarder d'abord sur ses fondements doctrinaux (A), avant d'étudier plus largement sa portée (B).

A. Les fondements doctrinaux : le fruit d'un compromis impossible

L'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958⁷⁴⁴, établit un équilibre subtil. Il fait de la nomination du Premier ministre l'apanage de la figure présidentielle, mais instaure un mécanisme théorique de partage entre les deux têtes de l'exécutif quant à la désignation des autres membres du Gouvernement. Il paraît, en revanche, laisser au Premier ministre l'initiative de la démission du Gouvernement.

Ce dispositif est conforme à la pensée du Général de Gaulle, telle qu'exprimée dans le discours de Bayeux du 16 juin 1946. Le futur premier Président de la République y indiquait déjà que « du Parlement composé de deux chambres, et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le

⁷⁴⁴ Selon la lettre de l'article 8 de la Constitution, qui constitue la source prépondérante de cette thèse : « Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission de son Gouvernement. Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions ».

Gouvernement ne serait bientôt plus qu'un assemblage de délégations ». Il y ajoutait ensuite que c'est bien « au Chef de l'Etat, que revient la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement. A lui la mission de nommer les ministres, et d'abord bien entendu le Premier »⁷⁴⁵.

La Cinquième République marque donc le retour à une conception plus ferme de la séparation des pouvoirs⁷⁴⁶. Alors que les régimes précédents supportaient une certaine porosité, au nom de la souveraineté parlementaire, la Cinquième République va imposer une stricte distribution des rôles. L'exécutif ne tire plus sa légitimité de sa représentation nationale, mais bien du Chef de l'Etat. En cela le cadre constitutionnel suit étroitement du chemin de crête tracé par le père fondateur de la Cinquième République, la préservation de la continuité républicaine d'une part, mais la nécessité d'un changement radical dans le fonctionnement des organes publics d'autre part. C'est sans doute sur ce point, et cela dès l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958, que réside le principe phare du nouveau régime : l'autonomie fonctionnelle et organique du pouvoir exécutif⁷⁴⁷.

Dans les jours qui ont suivi sa proclamation, Léon Blum, avait pleinement perçu la portée qu'il convenait d'accorder au discours de Bayeux. Le 21 juin 1946, il écrivait ainsi : « [ce discours], se déduit tout entier du principe de la séparation des pouvoirs, c'est à dire du partage de la souveraineté entre un exécutif et un législatif également délégataires du peuple bien qu'à des titres différents. Dans ce système le Président de la République sera le chef effectif du Gouvernement et de l'Administration, le président du conseil se trouvant par contre réduit au rôle d'un fondé de pouvoir, d'un homme de confiance, d'un porte-parole vis-à-vis Parlement. J'ajoute que, pour le Chef de l'exécutif ainsi conçu, l'élargissement du collège électoral ne saurait suffire. Toute souveraineté émanant nécessairement du peuple, il faudrait descendre jusqu'à la source de la souveraineté, c'est à dire remettre l'élection [de ce dernier] au suffrage universel direct. Là est la conclusion logique du système »⁷⁴⁸.

Avec le recul historique, nous ne pouvons qu'être frappé par la lucidité de cette vision. L'article 8 de

⁷⁴⁵ Discours prononcé par le Général de Gaulle à Bayeux le 16 juin 1946.

⁷⁴⁶ L'affirmation du principe selon lequel l'exécutif ne procède pas du Parlement apparaît même selon une partie de la doctrine comme « l'idée force du régime » voir notamment in D.CHAGNOLLAUD et J-L.QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la Cinquième République*, Fayard, 1996, pp 19-20.

⁷⁴⁷ Pour des développements plus précis sur les contours de ces deux principes voir notamment la thèse de M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, Institut Universitaire Varenne, pp 105 et s.

⁷⁴⁸ L.BLUM, « Les deux discours », in *Le Populaire*, 21 juin 1946.

la Constitution constitue en réalité la première étape d'un long processus visant à conférer à l'exécutif et au législatif une légitimité comparable. Le suffrage universel direct qui interviendra ultérieurement n'en est que l'aboutissement logique.

Pourtant, la lecture qui consisterait à faire du Chef de l'Etat le bénéficiaire exclusif des évolutions ne semble pas fidèle aux comptes rendus des séances du Comité Consultatif Constitutionnel. Interrogé par le Président Paul Reynaud sur la possibilité pour celui-ci de se séparer librement de son Premier ministre le Général de Gaulle répond de manière assez ambivalente : « Le premier ministre est responsable devant le Parlement et non pas devant le Chef de l'Etat en ce qui concerne la conjuncture politique. Il nomme donc le Premier ministre, comme sous la Constitution de 1875, ce qui supprime l'investiture, sans exclure l'usage de la question de confiance [...], si le Premier ministre demande la révocation d'un de ses ministres le Président de la République signe le décret, mais l'initiative de la décision n'est pas prise de son propre chef. S'il n'en était pas ainsi, l'équilibre serait compromis. Le Président de la République, j'y insiste, est essentiellement un arbitre, qui a pour mission d'assurer [...], le fonctionnement des pouvoirs publics »⁷⁴⁹.

A la lecture de ces propos le nouveau cadre constitutionnel relatif à la formation du Gouvernement semble reposer sur un double compromis, biaisé par une volonté de réciprocité de tromperie de part et d'autre. Les parlementaires les plus attachés à la souveraineté parlementaire tolèrent l'idée en vertu de laquelle la formation du Gouvernement devient l'apanage de l'exécutif, tout en gardant l'espoir de pouvoir se saisir ultérieurement de l'ambiguïté de l'article 49-1, ou d'une brèche éventuelle dans la solidité de l'exécutif pour imposer de nouveau une investiture gouvernementale au moins collective. De l'autre, les partisans d'un exécutif fort, au premier rang desquels le père fondateur de la Cinquième République, acceptent de renoncer à la reconnaissance constitutionnelle d'un droit de révocation du Premier ministre, tout en ayant déjà à l'esprit l'idée que celui-ci s'imposerait à l'usage.

C'est sans doute ce qui explique le caractère lapidaire de l'article 8 de la Constitution, ce dispositif reposant de part et d'autre sur une forme d'hypocrisie dont personne ne pensait avoir intérêt à sortir trop vite⁷⁵⁰. Il ne suscitera dès lors pas de véritable controverse, et son libellé restera identique tout

⁷⁴⁹ Voir le compte-rendu de la séance du 4 août 1958, in *Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel*, La documentation française, 1960, p 118.

⁷⁵⁰ Sur cette question Pauline Türk observe ainsi : « l'article 8 de la Constitution qui prévoit la nomination des membres

au long de la discussion du Comité consultatif constitutionnel. Pourtant, les fondements écrits de la norme constitutionnelle quant à la composition du Gouvernement recèlent une portée essentielle à de nombreux égards.

B. La portée du cadre constitutionnel : une certaine autonomie fonctionnelle et structurelle

Pour analyser dans sa complétude la portée du cadre constitutionnel, il semble nécessaire de bien analyser les modifications découlant de la lettre de la Constitution, à la fois au stade de la formation du Gouvernement (1), puis au stade des changements ou des remaniements gouvernementaux (2). Une attention particulière devra également être portée aux règles régissant la structure gouvernementale (3).

1. Au stade de la formation du Gouvernement

Il importe de distinguer clairement la nomination du Premier ministre lui-même (i), de celle des autres membres du Gouvernement (ii).

(i)- Portée quant à la désignation du Premier ministre

La première innovation du cadre constitutionnel, par ailleurs abondamment commentée par la doctrine, résulte de l'article 19 de la Constitution de 1958 qui mentionne les dispositions de l'article 8 alinéa 1 dans la liste limitative des pouvoirs propres du Président de la République. L'émergence de cette notion spécifique à la Cinquième République, qui permet de dispenser certains actes présidentiels du contreseing ministériel, a souvent été qualifiée par la doctrine de petite révolution juridique, dans un régime d'économie parlementaire. Une telle perception est compréhensible si l'on appréhende à sa juste valeur le sens du contreseing ministériel, celui-ci ayant à la fois pour but d'authentifier la signature, de marquer du sceau de la collégialité gouvernementale la décision, et surtout de faire endosser la responsabilité de l'auteur de l'acte par une autorité politiquement responsable devant le Parlement⁷⁵¹.

du gouvernement par le chef de l'Etat ne fait pas mention d'une condition suspensive liée à un vote d'investiture parlementaire ». Cf P.TÜRK, *op.cit.*, p 96.

⁷⁵¹S.RIALS, *Le Premier ministre*, PUF, 1981, p 69

Les termes utilisés par le Commissaire du Gouvernement, Raymond Janot, dans le cadre des débats du Comité consultatif constitutionnel sont transparents : « Aux termes de l'article 17 (ndlr : devenu article 19 après l'adoption définitif du projet), un certain nombre d'actes sont dispensés du contreseing ministériel. Pourquoi ? Parce que le contreseing traduit la responsabilité politique du contresignataire, et qu'il est apparu qu'un certain nombre d'actes étaient la chose du Président de la République et de lui seul »⁷⁵².

L'article 19 a donc pour effet d'établir une liste de prérogatives échappant à tout contrôle du Parlement, le Président de la République étant irresponsable politiquement. Pourtant, dans le cas de la désignation du Premier ministre, il nous semble que la portée de la dispense nouvelle du contreseing ne doit pas être surestimée. Toujours selon les mots du Commissaire du Gouvernement, « c'est par un abus de formalisme que jusqu'ici la nomination d'un Premier ministre était contresignée par son prédécesseur, le contreseing ne pouvant évidemment exprimer aucune responsabilité politique »⁷⁵³.

La modification opérée ne constitue donc pas un véritable bouleversement, et peut-être rapprochée de la pratique constitutionnelle de la Troisième République. Comme aujourd'hui, le Chef de l'Etat disposait théoriquement d'une certaine liberté pour désigner le Président du Conseil, le décret de nomination étant alors contresigné par le prédécesseur. Il n'y avait là qu'une procédure formelle, le sortant n'ayant évidemment aucun moyen de s'opposer à la nomination du prenant. La Quatrième République avait d'ailleurs mis un terme à cette contrainte, tout en ajoutant le verrou de l'investiture parlementaire, de telle sorte que la reconnaissance de la nomination du Premier ministre comme pouvoir propre n'est *de jure*, qu'une demi-innovation⁷⁵⁴. Pour autant, une telle mesure revêt une importance symbolique non négligeable. Elle renforce l'idée maîtresse de la Cinquième République en vertu de laquelle la source de légitimité juridique de l'hôte de Matignon réside exclusivement dans la Présidence de la République.

⁷⁵² Voir la présentation de Raymond Janot, dans le compte-rendu de la séance du 31 juillet 1958, in *Travaux préparatoires de la Constitution, op.cit.*, p 44.

⁷⁵³ Ibidem.

⁷⁵⁴ Philippe Ardant l'exprime en des termes très clairs : « La nomination du Premier ministre n'a plus à être entérinée par le Premier ministre sortant. On a voulu par-là supprimer une obligation assez déplaisante en ce qu'elle lui faisait assumer, théoriquement tout au moins la nomination d'un successeur qui avait voulu sa perte ». (cf Ph.ARDANT, *Le Premier ministre en France, op.cit.*, pp 52-53).

Si le texte constitutionnel établit donc la nomination du Premier ministre au rang des pouvoirs propres, il en consacre également le caractère discrétionnaire par le truchement de l'article 8 de la Constitution. A cet égard, la doctrine assimile souvent les deux notions, estimant que l'une résulterait de l'autre, et que l'absence de contreseing ministériel découlerait en quelque sorte de la marge de manœuvre offerte au Chef de l'Etat, par le constituant de 1958. Un tel raisonnement ne paraît pas complètement infondé. L'existence nouvelle de pouvoirs propres a bien pour effet de créer un domaine de compétence relevant par essence de la Présidence de la République, et échappant à tout contrôle. Mais le caractère ambivalent des deux termes, et notamment l'utilisation impropre du syntagme « pouvoirs propres » pour retranscrire une simple réalité juridique : la dispense du contreseing ministériel, participe de cette confusion⁷⁵⁵.

Les deux notions ne sauraient donc être totalement assimilées, et nous pensons que c'est l'absence de consultations obligatoires préalables qui doit permettre de caractériser l'existence d'une compétence discrétionnaire. Certaines des prérogatives limitativement visées par l'article 19, tel l'article 11 de la Constitution, ne constituent nullement des pouvoirs discrétionnaires, puisque leur mise en œuvre impose des obligations consultatives préalables, dont le Président de la République ne peut se défaire sans risque d'inconstitutionnalité.

En cela, l'alinéa 1 de l'article 8 constitue bien une véritable innovation puisqu'il met fin aux procédures de « consultations d'usages » explicitement mentionnées à l'article 45 de la Constitution du 19 octobre 1946. Il est vrai que cet article était relativement elliptique en la matière, puisqu'il ne précisait nullement les organes qui devaient faire l'objet de cette obligation préalable. Mais il est certain que les Présidents successifs avaient donné à ce dispositif sa pleine portée, acceptant une limitation considérable de leur marge de manœuvre⁷⁵⁶.

L'article 8 est au contraire d'une parfaite limpidité. La nomination du Premier ministre relève désormais exclusivement du Président de la République. La constituante n'impose aucune contrainte,

⁷⁵⁵Certains auteurs regrettent néanmoins cette définition un peu simpliste de la notion, l'expression ne renvoyant plus à celle de prérogatives que seul le Président de la République pourrait utiliser. Pour des développements plus complets voir notamment G.CARCASSONNE, *La Constitution*, Le seuil, 1996, pp 111-114.

⁷⁵⁶En pratique le champ d'application matériel de cette consultation préalable impliquait au moins le Président de l'Assemblée Nationale, et les différents leaders des groupes politiques susceptibles de former une coalition ce qui restreignait fortement la marge de manœuvre dont disposait le Chef de l'Etat. Sur ce point, et la marge de manœuvre dont il dispose voir notamment P.AVRIL et J.GICQUEL, « La IVe entre deux Républiques », in *Pouvoirs*, n°76, pp 31-32.

ni aucun contrôle parlementaire sur cet acte juridique⁷⁵⁷. Cette caractéristique distingue clairement la Cinquième République de ses devancières, et la plupart des autres régimes parlementaires. S'il semble que la tradition dans ce type de démocratie confie souvent ce choix au Chef de l'Etat, le formalisme qui le régit réduit et même parfois anéantit toute marge de manœuvre en la matière⁷⁵⁸. En cela, la constitution de 1958 apporte une nouvelle illustration de son caractère hybride. Elle s'inscrit dans la plus stricte tradition parlementaire, mais avec des caractéristiques uniques. La rationalisation du parlementarisme y est plus poussée, et l'autonomie de chaque pouvoir y est affirmée. L'alinéa 1 de l'article 8 épouse pleinement cette logique.

Une dernière distinction à établir est sans doute celle qui subsiste entre le caractère théorique du pouvoir discrétionnaire dévolu au Chef de l'Etat, et sa portée pratique. Il va de soi que si le constituant a entendu lui redonner en la matière une véritable autonomie constitutionnelle, cet Etat du droit n'implique qu'exceptionnellement une complète marge de manœuvre, et la désignation du futur chef du Gouvernement devra naturellement prendre en compte un certain nombre de variables, sans lesquelles toute conduite de la politique de la nation sera impossible. Mais ce qui caractérise l'innovation du cadre constitutionnel actuel, c'est la liberté d'interprétation de ces facteurs contraignants qui revient désormais exclusivement à l'institution présidentielle. C'est bien au seul chef de l'Etat de les moduler, et de les hiérarchiser, selon ce qu'il estime être l'intérêt supérieur de la Nation, ou même son bon vouloir personnel.

A cet égard, l'interprétation d'une partie de la doctrine, qui a consisté à faire de l'hypothèse de la cohabitation une exception à l'idée d'une désignation discrétionnaire du titulaire de Matignon, nous semble révéler un contresens certain⁷⁵⁹. Non que l'on puisse contester que le choix présidentiel soit alors contraint par la coloration politique nouvelle de l'Assemblée Nationale, cette évidence pratique étant communément admise, et cela-même depuis que le Maréchal de Mac-Mahon eût accepté de s'y soumettre au lendemain de la crise du 16 mai 1877. Mais l'existence de cette contrainte ne traduit pas

⁷⁵⁷Comme l'observe Gilles Toulemonde : « Il appartient au Président de la République de nommer le Premier ministre [...], nomination qui intervient sans qu'il y ait nécessité d'obtenir une investiture préalable ou postérieure ». G.TOULEMONDE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, op.cit., pp 100-101.

⁷⁵⁸L'exemple le plus évident en la matière consiste sans doute en la désignation du *prime minister* britannique, ou le choix de la Couronne est factuellement figé avant même les élections, selon une « convention constitutionnelle pratiquement renforcée par le *two party system* ». Cf Ph.LAUVAUX et A.LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 2015, 4e édition, p 514.

⁷⁵⁹Voir notamment sur ce point M-A.COHENDET, « Cohabitation et Constitution », in *Pouvoirs*, n°91, 1991, pp 33 et s.

une obligation constitutionnelle à proprement parler.

En refusant d'envisager explicitement l'hypothèse de la cohabitation, le constituant préserve à l'inverse au Président, la marge de manœuvre la plus importante possible. Libre à lui de dissoudre l'Assemblée Nationale quitte à compromettre son mandat, ou même de démissionner de ses fonctions s'il estime le désaveu trop brûlant. Libre à lui aussi, du moins dans une certaine mesure, et en prenant en considération la configuration parlementaire, et mais aussi l'Etat d'esprit général, de choisir parmi ses principaux opposants celui qu'il souhaitera mettre sur orbite, en le nommant à Matignon. En réalité le pouvoir discrétionnaire accordé au Président de la République s'applique autant en cas de concordance de majorité que de discordance. Car dans la conception gaullienne, cette notion consiste à redonner au Président de la République, un vrai pouvoir d'arbitrage prenant en compte à la fois la structuration politique et la cohésion nationale. Or, cette faculté, il en dispose en toutes circonstances⁷⁶⁰. Une bonne compréhension de l'article 8 impose donc de le combiner pleinement avec l'esprit général posé par l'article 5 de la Constitution de 1958.

Le deuxième apport majeur de la Cinquième République réside dans l'absence de vote d'investiture. Alors que l'article 45 de la Constitution en faisait une condition *sine qua non* de l'existence même du Gouvernement, les dispositions de l'article 8 sont totalement silencieuses en la matière⁷⁶¹. De ce silence découle une réalité confirmée par la pratique constitutionnelle de la Cinquième République : le Gouvernement n'est plus, au stade de sa formation, une quelconque émanation parlementaire, même si certains de ses membres en sont naturellement issus. Là encore, la doctrine gaulliste relative à l'autonomie du pouvoir exécutif trouve son plein accomplissement.

Cette réalité unanimement reconnue mérite toutefois quelques nuances. La première résulte de l'article 49 alinéa 1 qui régit la mise en œuvre de la question de confiance. La formulation ambiguë du texte pourrait laisser entrevoir une intention du constituant de contraindre le Premier ministre de demander systématiquement la confiance postérieurement à la formation de son nouveau Gouvernement, et au prononcé d'un discours de politique générale exposant les grandes orientations

⁷⁶⁰Pour des développements plus prolixes sur la préservation du rôle arbitral dévolu au Chef de l'Etat en période de cohabitation voir notamment, F.LUCHAIRE, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », in *Revue pouvoirs*, *op.cit.*, p 123-124.

⁷⁶¹Le caractère elliptique de l'article 8 est relevé de manière presque unanime par la doctrine. Sur ce point et pour une approche originale de la question voir notamment M.CARON, *op.cit.*, p 105.

gouvernementales⁷⁶². La doctrine a largement mis en exergue le caractère ambivalent du terme verbe « engage », susceptible de relever à la fois du mode indicatif et du mode impératif en fonction du contexte⁷⁶³. Les critiques ont également glosé sur la duplicité éventuelle des gaullistes, qui auraient volontairement laissé subsister cette duplicité afin d'éviter un débat trop ardu sur le vote de l'investiture.

Bien que tentante, cette interprétation ne paraît pas résister à une lecture attentive des débats du Comité consultatif constitutionnel. Interrogé par le Président Paul Reynaud sur les modalités relatives à la désignation du Premier ministre, le Général de Gaulle apporte aux membres une réponse dépourvue de la moindre ambiguïté : « Le chef de l'Etat a pour rôle essentiel d'assurer le fonctionnement des pouvoirs publics. Il nomme donc le Premier ministre, comme sous la Constitution de 1875, ce qui supprime l'investiture, sans exclure l'usage de la question de confiance »⁷⁶⁴.

Dans la suite des débats, aucun des membres ne s'est opposé à la ligne ainsi tracée, et le commissaire du Gouvernement semble l'avoir pleinement entérinée, sans que cela ne soit une source de crispation pour les membres du Comité consultatif constitutionnel. La lecture qui nous semble la plus fidèle à la réalité du moment, est donc celle qui consiste à penser que les barons des républiques d'antan ont sacrifiés l'investiture contre l'absence théorique de droit de révocation du Premier ministre par le Président de la République.

Pour autant, le maintien de la responsabilité gouvernementale peut bien constituer un obstacle factuel aux *desideratas* présidentiels, et c'est là toute la nuance qu'offre la réponse du Général de Gaulle. Pierre Avril l'exprime dans des termes très clairs : « si l'abandon de l'investiture parlementaire consacre l'autonomie du choix présidentiel, le maintien de la responsabilité gouvernementale en

⁷⁶²L'existence d'un discours de politique générale est expressément mentionné dans le libellé de l'article 49 alinéa 1 de la Constitution de 1958. En revanche, les dispositions constitutionnelles sont muettes sur le moment auquel il doit être prononcé. La pratique montre qu'en la matière, le pouvoir exécutif n'hésite pas à utiliser la marge de manœuvre laissée par l'exécutif et à choisir le moment le plus pertinent pour accomplir cette formalité.

⁷⁶³ Gilles Toulemonde observe ainsi : « Il ne semble pas faire de doute que l'analyse précise du texte conduise à considérer l'approbation du programme comme ayant un caractère obligatoire. En effet les termes mêmes de l'al 1er de l'article 49 sont clairs. L'utilisation de l'expression « engage » par opposition à « peut engager » contenue à l'al 3 ou de « a la faculté de demander » contenue à l'alinéa 4 montre bien qu'il ne s'agit pas pour le Premier ministre d'une simple faculté mais d'une obligation ». G.TOULEMONDE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, op.cit., p 102.

⁷⁶⁴Compte-rendu de la séance du 4 août 1958, in *Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel*, La documentation française, 1960, p 118.

limite l'étendue, au moins à terme, puisque le Premier ministre ne peut se maintenir s'il se trouve confronté à une majorité hostile »⁷⁶⁵. Libre au Chef du Gouvernement de solliciter la confiance parlementaire s'il souhaite renforcer son emprise majoritaire. Libre à l'Assemblée Nationale, du moins en théorie, de censurer le Gouvernement si elle est en désaccord avec sa composition, ou l'orientation générale fixée par son chef. Mais, cela n'a pas pour effet de faire du Parlement un acteur du processus de formation gouvernementale.

Ici réside un paradoxe de la Cinquième République. Bien que reconnu constitutionnellement comme le chef de la majorité parlementaire, le Premier ministre trouve sa principale source de légitimité dans la volonté présidentielle. La diversité des profils politiques nommés à Matignon l'illustre pleinement. Il n'y a nul besoin pour le Premier ministre d'être coopté par le groupe majoritaire. Il suffit seulement qu'il soit tacitement accepté par lui. La pratique constitutionnelle de la Cinquième République, et la structuration de la vie partisane ont d'ailleurs achevé de rendre bien théorique l'idée même d'une quelconque obstruction parlementaire en la matière.

En droit, cet effacement du Parlement emporte deux conséquences. D'abord, la nomination du Premier ministre, dès lors qu'elle a été prononcée par le secrétaire général de l'Élysée, est juridiquement accomplie. Il n'est désormais nul besoin d'attendre la publication de cette dernière au journal officiel, et un quelconque vote d'investiture pour que ce dernier puisse entrer en fonction. Le ministère est juridiquement parfait dès sa formation, et c'est bien la conséquence directe du caractère facultatif des dispositions de l'article 49 alinéa 1.

Ensuite, la composition du Gouvernement impose deux décrets distincts. L'un relatif à la nomination du Premier ministre, l'autre à celles des autres membres du Gouvernement, puisque la nomination des autres membres du Gouvernement constitue un pouvoir partagé.

(ii)- Portée quant à la désignation des autres membres du Gouvernement

Le nouveau cadre constitutionnel introduit une répartition des rôles incertaine entre les deux têtes de l'exécutif. Deux interprétations semblent possibles. La première s'appuie sur l'emploi dans le corps

⁷⁶⁵ P.AVRIL, « La constitution de la République française », in *Economica*, sous la direction de F.LUCHAIRE et G.CONAC, 1979, p 226.

de l'article 8 de l'indicatif présent, et l'obligation incontournable du contreseing primo-ministériel sans lequel le décret ne peut entrer en vigueur, et consisterait à faire en la matière du Président de la République une sorte de « pouvoir neutre ». Il devrait alors se contenter d'officialiser les choix de son Chef de Gouvernement, et détiendrait en la matière un droit de veto minimum. Plus qu'un simple pouvoir de proposition, le Premier ministre disposerait pour sa part de l'initiative réelle.

Une telle lecture semble toutefois d'éloigner quelque peu de la logique des institutions de la Cinquième République, et notamment de la volonté affichée de renforcement du pouvoir gouvernemental dévolu au Chef de l'Etat. C'est pourtant celle que semble d'abord avoir privilégiée le Général de Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel puisque selon ses propres dires « le Premier ministre forme alors son Gouvernement, et le Président de la République signe les décrets par lesquels sont nommés [...] s'il n'en était pas ainsi, l'équilibre serait compromis »⁷⁶⁶. Par ses propos, le futur premier Président de la Cinquième République limitait la part du Chef de l'Etat dans la deuxième phase de formation gouvernementale, à un rôle purement formel, à l'instar de ce qui se pratiquait sous la Quatrième République.

La deuxième interprétation de l'alinéa 2 de l'article 8, est celle qui consiste à donner au terme « propose » sa pleine portée, ce qui implique alors un « concours de volonté » entre les deux responsables du pouvoir exécutif. Dans une telle hypothèse, le Chef de l'Etat détiendrait alors une forme de supériorité naturelle sur son Chef de Gouvernement, puisque si ce dernier propose, c'est bien à lui qu'échoit le pouvoir en dernier ressort de disposer. Pierre Avril l'exprime dans des termes clairs : « Dès lors que les volontés se manifestent, on doit en conclure que le Chef de l'Etat dispose de la faculté de refuser une nomination ou une révocation que le Premier ministre a seulement le droit de proposer »⁷⁶⁷.

Sans éclipser totalement la lecture qui limiterait l'intervention présidentielle à son plus simple formalisme, notamment dans l'hypothèse d'une cohabitation, la pratique constitutionnelle de la Cinquième République a clairement consacré celle qui fait de la composition du Gouvernement une

⁷⁶⁶Compte-rendu de la séance du 8 août 1958, *op.cit.*, p 118

⁷⁶⁷Cette lecture est privilégiée par de nombreux auteurs, st celle que va rapidement imposer la pratique constitutionnelle. Tout le paradoxe en la matière repose sur le fait que c'est le Général de Gaulle lui-même qui favorisera le développement d'une prépondérance présidentielle dans le choix des ministres.

procédure de « codécision », dans laquelle le Chef de l'Etat conserve un surcroît de légitimité consacré par le suffrage universel direct. La marge de manœuvre dont dispose le Premier ministre est alors difficile à caractériser. Mathieu Caron la qualifie ainsi de « graduelle »⁷⁶⁸, tandis que Guy Carcassonne considère que celle-ci est à la fois « réelle mais résiduelle »⁷⁶⁹.

Sans trancher ici un débat qui nécessitera des développements fouillés plus après, il faut tout de même relever que la réalité du pouvoir de proposition du Premier ministre dépend de facteurs variables, tels que l'étroitesse de la relation primo-ministérielle et présidentielle, ou la place du nouveau Chef du Gouvernement au sein de la majorité. Ainsi, il ressort clairement qu'en juin 2005, le Premier ministre nommé, Dominique de Villepin, a pu disposer d'une influence importante dans le choix de ses ministres. Cette marge de manœuvre du Premier ministre s'explique à la fois par le contexte, le Président de la République ayant subi un désaveu important au lendemain du référendum du 29 juin 2005, et par le lien de confiance assez étroit entre Jacques Chirac et Dominique de Villepin, qui avait été son secrétaire général à l'Élysée tout au long du premier septennat.

En période de concordance des majorités, le Président de la République détient bien une influence que l'on peut qualifier de « résolument déterminante » sur le choix des ministres. Il en va différemment dans l'hypothèse d'une discordance. L'interprétation la plus stricte de l'article 8 alinéa 2 reprend alors ses droits, et l'autonomie dont dispose le Premier ministre pour constituer son Gouvernement, tourne presque à l'indépendance.

Toutefois, même dans le contexte particulier de la cohabitation, il importe de relever que le Président de la République ne joue pas un rôle totalement neutre, et qu'il conserve une forme de « faculté d'empêcher ». Cette influence s'exerce d'abord dans la désignation des titulaires de portefeuilles régaliens, notamment ceux qui ont un lien avec son domaine réservé⁷⁷⁰. La teneur des pourparlers entre François Mitterrand et Jacques Chirac lors de la formation du premier Gouvernement de cohabitation constitue en la matière une illustration probante⁷⁷¹. Il apparaît ainsi que le Président a pu

⁷⁶⁸M.CARON, *op.cit.*, p 137.

⁷⁶⁹G.CARCASSONNE, *La Constitution*, Le Seuil, 1996, pp 82 et s.

⁷⁷⁰Lionel Jospin relate ainsi « Mon degré d'autonomie dans la constitution du Gouvernement a été total, sauf sur deux postes que sont le poste de ministre des affaires étrangères, et le poste de ministre de la défense, où conformément aux pouvoirs du Président de la République, son accord était nécessaire ». in R.BACQUE, *L'enfer de Matignon*, Albin Michel, 2008, p 55.

⁷⁷¹J.ATTALI, *Verbatim*, tome II, *op.cit.*, p 11.

largement refuser les candidats du nouveau titulaire de la fonction primo-ministérielle, lorsqu'il y avait une réelle incompatibilité de caractère. Les profils finalement retenus se sont souvent avérés consensuels, et relativement techniques⁷⁷².

Ensuite, le Président de la République peut imposer au Premier ministre de prendre en considération la coloration politique de la nouvelle majorité dans sa complétude, sous peine de choisir une autre personnalité. François Mitterrand avait posé cette exigence comme préalable au choix de Jacques Chirac, celui-ci représentant l'aile RPR d'une majorité également composée de libéraux, d'UDF et de radicaux. Il peut aussi arriver que le Président de la République ait noué avec certains députés de son opposition des liens, et qu'il tente d'imposer ces derniers au nouveau Premier ministre. Si l'hypothèse de la cohabitation aboutit donc à un retour à la lecture initiale de l'article 8 alinéa 2, elle laisse cependant au Président de la République un espace qu'il a su largement utiliser (voir infra pour plus de développements).

Une autre innovation du cadre relatif à la nomination des ministres résulte de l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il interdit désormais le cumul entre mandat parlementaire et fonction ministérielle. Ce dispositif a été assez peu commenté par la doctrine. En revanche, c'est de loin le dispositif lié à la formation gouvernementale qui a suscité les plus vifs mécontentements au moment des travaux préparatoires du Comité consultatif constitutionnel. Nombre de membres du Comité, et particulièrement ceux qui avaient fait leurs armes sous les devancières de la Cinquième République, y ont vu un « antiparlementarisme primaire », ou une volonté présidentielle de « jeter le discrédit sur la représentation nationale »⁷⁷³, certains déplorant que les mêmes règles ne soient pas applicables aux fonctionnaires, aux membres du Conseil économique et social, ou aux directeurs d'entreprises privés.

De telles critiques ne sont à l'évidence pas exemptes de considérations personnelles, les principaux intéressés étant pour la plupart parlementaires, et pour certains attachés à continuer à peser sur le déroulement des affaires de l'Etat. Mais elle témoigne aussi de la vraie différence d'approche quant aux modalités de formation du Gouvernement, et la portée de la modification opérée ne doit pas être

⁷⁷² Ainsi peuvent être qualifiés les choix d'André Giraud ou de Jean-Bernard Raimond dans le Gouvernement Chirac II, et ceux d'Hubert Védrine, d'Alain Richard ou de Marylise Lebranchu dans le Gouvernement Jospin.

⁷⁷³ Le membre du comité Bruyneel va jusqu'à parler de « dispositions humiliantes pour le Parlement ». Pour un compte rendu complet des débats sur l'article 21 devenu article 23, voir notamment, *Avis et débats du comité consultatif constitutionnel*, *op.cit.*, pp 86-90

sous-estimée.

L'article 23 consacre une nouvelle fois l'idée, largement martelée par ailleurs, d'un dessaisissement parlementaire de la formation du Gouvernement, et met un terme à celle selon laquelle sa composition devrait être le reflet fidèle de celle de la majorité parlementaire nouvellement formée. Il redonne aussi une vraie marge de manœuvre à l'exécutif dans le choix des ministres. L'incompatibilité entre les deux mandats aboutit vite à un mimétisme selon lequel le parlementaire n'est plus le candidat naturel à une fonction ministérielle. Certes, rien n'empêche le Président de la République d'appeler un parlementaire au Gouvernement, mais l'obligation pour celui-ci de quitter la Chambre, et la perspective d'une élection partielle en cas de départ prématuré du Gouvernement peuvent faire hésiter les titulaires du pouvoir exécutif.

Cette idée d'un dispositif visant à inciter à une diversification des profils, et à éviter une sur-représentation parlementaire au sein du Gouvernement n'a pas été explicitement affichée. Pourtant, elle transparaît très clairement dans les propos du Général de Gaulle lors de la fameuse séance du 4 août 1958 : « le Parlement demeurera l'école normale de la vie publique [...], mais allez-vous empêcher les gouvernements de faire appel à des hommes qui ont l'expérience de la vie publique ? »⁷⁷⁴, ou encore « Voilà ce que nous avons voulu faire sans rejeter la possibilité que les Gouvernements contiennent des hommes parmi ceux qui sont le plus habitués aux responsabilités de la vie publique, c'est à dire les parlementaires »⁷⁷⁵. Dans l'esprit du premier Président de la Cinquième République, le recrutement parmi les parlementaires qui semblait la norme par le passé devient donc l'exception.

Le dispositif témoigne là encore d'une volonté du constituant d'instaurer une séparation des pouvoirs plus stricte entre législatif et exécutif. Sur ce point les propos du Général de Gaulle paraissent dénués de toute confusion : « Nous avons bâti notre avant-projet sur le principe inscrit dans la loi qui nous a mandatés pour l'établir : la séparation des pouvoirs. C'est sous cet angle qu'il faut considérer l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire. Le Gouvernement c'est le pouvoir exécutif, le Parlement c'est le pouvoir législatif. Du point de vue des principes, il est difficile

⁷⁷⁴ *Ibid*, p 120

⁷⁷⁵ *Ibidem*.

d'admettre que l'on soit à la fois contrôleur et contrôlé »⁷⁷⁶. L'incompatibilité proclamée n'empêche nullement les parlementaires d'accéder aux fonctions gouvernementales, pas plus qu'elle n'interdit aux ministres d'être éventuellement candidats à une élection législative. Elle les contraint en revanche à choisir. C'est donc une cloison un peu plus étanche qui s'installe désormais entre le Gouvernement et le Parlement⁷⁷⁷.

Le caractère parlementaire du régime n'est certes pas remis en question, et la plupart des mécanismes de révocabilité ou de freins ou contrepoids existants dans les constitutions précédentes subsistent. Mais chacun doit désormais savoir de quel organe il relève. Ce faisant, l'article 23 permet également un renforcement du principe de solidarité gouvernementale. Alors que par le passé, la chute récurrente des Gouvernements ramenait systématiquement les ministres sortants vers le Palais Bourbon, ou vers celui du Luxembourg, ceux-ci ont désormais un intérêt renforcé à la survie collective de l'édifice. D'où l'apparition d'une nouvelle forme de corporatisme⁷⁷⁸. Si l'article 23 ne peut être explicitement rattaché aux intentions présidentielles du constituant, il semble les servir implicitement. Cette interprétation est soutenue par Gilles Toulemonde : « En établissant, à l'article 23 C., l'incompatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires, les constituants de 1958 cherchaient donc toujours à assurer la stabilité gouvernementale en limitant encore la souveraineté du Parlement et de ses membres ».

Les modalités techniques de mise en œuvre du texte ajoutent à son caractère contraignant. D'abord, parce qu'en cas de départ anticipé d'un député vers le Gouvernement, son suppléant n'est proclamé qu'à l'expiration d'un délai d'un mois, de sorte que durant cette période le siège reste vacant. Cette contrainte peut au premier regard sembler symbolique. La pratique a néanmoins montré combien elle peut épisodiquement se révéler importante. Ainsi en 1988, alors que le groupe socialiste ne disposait à l'Assemblée Nationale que d'une majorité relative, l'accession au Gouvernement de vingt-quatre parlementaires, dont les suppléants ne pouvaient immédiatement entrer en fonction est venue obérer fortement l'action gouvernementale en créant une incertitude systématique sur l'issue des textes défendus.

⁷⁷⁶*Ibidem.*

⁷⁷⁷Pour des développements plus précis sur ces aspects voir notamment D.CHAGNOLLAUD et J-LQUERMONNE, *op.cit.*, p 20.

⁷⁷⁸C'est du moins la théorie soutenu in G.CARCASSONNE, *op.cit.*, pp 129-130.

De surcroît, rien ne contraignait constitutionnellement le suppléant d'un député nommé au Gouvernement de démissionner de ses fonctions en cas de départ prématuré de celui-ci. Certains titulaires se sont donc assez librement affranchis de cette obligation morale, parfois avec la bénédiction des responsables de l'exécutif lorsque la législative partielle qui en aurait découlé se serait avérée trop périlleuse⁷⁷⁹

Les craintes d'un retour à la partitocratie de la Quatrième République dissipées, l'article 23 est rapidement apparu comme une gêne peu utile pour les responsables de l'exécutif. Certes, il est incontestable que la Cinquième République a permis le développement de filières alternatives au mandat parlementaire permettant d'accéder au Gouvernement. Mais, il semblerait péremptoire d'en attribuer en premier lieu le crédit à cette disposition. La révision constitutionnelle de 2008 remédie partiellement à cette lacune puisqu'elle permet désormais le retour des anciens ministres sortants à l'Assemblée Nationale un mois après leur départ, dans le plus strict parallélisme des formes.

Le texte constitutionnel du 4 octobre modifie donc en profondeur la philosophie régissant la formation du Gouvernement, et tend à redonner au pouvoir exécutif un espace dont il a progressivement été privé. La même logique semble d'ailleurs avoir guidé l'autorité constituante dans l'élaboration du cadre constitutionnel régissant le Changement de Gouvernement ou son remaniement.

2. Au stade du Changement ou du remaniement du Gouvernement

Il convient là encore de bien dissocier les modalités relatives à la démission de l'ensemble du Gouvernement, que celle-ci entraîne effectivement ou non la nomination d'un nouveau Premier Ministre (i), et celles qui ont trait au départ des autres membres du Gouvernement, et entraîne un simple remaniement (ii).

(i)- Portée du nouveau cadre constitutionnel quant aux changements gouvernementaux

⁷⁷⁹On peut en la matière relever l'exemple de Nathalie Kosciusko-Morizet qui avait refusé de présenter sa démission postérieurement au départ du Gouvernement de Pierre-André Wiltzer du ministère de la coopération et de la francophonie.

Selon la lettre de l'article 8 alinéa 1 de la Constitution, le Président de la République ne peut pas révoquer le Premier ministre, il n'a que le loisir d'accepter sa démission⁷⁸⁰. Cette interprétation du nouveau cadre correspond en tout cas aux préconisations du Comité consultatif constitutionnel. Elle est confirmée explicitement par le Général de Gaulle, lors de la fameuse séance de questions du 8 août 1958, où il semble faire de l'absence de droit de révocation du Premier ministre un facteur essentiel de l'équilibre et de la stabilité du régime. Ses termes sont sans ambiguïtés lorsqu'il répond à la question du Président Reynaud qui lui demande si le Premier ministre pourra être révoqué par lui : « Non ! Car s'il en était ainsi, il ne pourrait pas effectivement gouverner. Le Premier ministre est responsable devant le Parlement et non pas devant le Chef de l'Etat en ce qui concerne la conjoncture politique »⁷⁸¹.

Cet attachement affiché au parlementarisme moniste ne laisse pas de surprendre. Il contraste avec le volontarisme du Général de Gaulle quant à l'affirmation d'un exécutif pleinement autonome. L'interprétation dominante est celle qui consiste à en faire la résultante du compromis passé avec les barons de la République antérieure. La prise de parole du Président Reynaud immédiatement après la réponse du Général témoigne sur ce point de l'importance qui était alors accordée à la question de la révocation : « Votre réponse, Monsieur le Président du Conseil, revêt une importance extrême. Elle apaisera les inquiétudes de ceux qui se demandaient si l'avant-projet s'inspirait de l'esprit du régime présidentiel ou parlementaire »⁷⁸². Par un abus de langage, Paul Reynaud fait de l'absence de droit de révocation présidentiel, une condition *sine qua non* de la préservation du parlementarisme⁷⁸³.

A en croire la majeure partie de la littérature en la matière, la lettre de la Constitution ne souffrirait aucune ambivalence. C'est bien au seul Premier ministre de présenter la démission de son Gouvernement, et ce n'est que postérieurement à la remise de cette dernière que le Président de la République peut changer de Gouvernement⁷⁸⁴. Ce faisant, le texte ne semble envisager que deux hypothèses susceptibles d'entraîner la démission du Gouvernement. La première résulte de l'article

⁷⁸⁰Selon les termes mêmes employés par S.RIALS, *Le Premier ministre*, *op.cit.*, p 84.

⁷⁸¹Compte-rendu de la séance du 8 août 1958, *op.cit.*, p 118.

⁷⁸²Ibidem

⁷⁸³Pour une approche intéressante de cette « hypocrisie constitutionnelle », voir notamment P.AVRIL, « Diriger le Gouvernement », in *Revue pouvoir n°83 : Le Premier ministre*, novembre 1997, p 32.

⁷⁸⁴Sur ce sujet, Jean Massot observe : « Quel que soit le bien-fondé de ces appréhensions, il paraît certain qu'à ce stade c'est bien la lecture parlementaire moniste qui l'a emporté [...], ainsi selon les articles 8 et 50 le Premier ministre remet-il au Président la démission du Gouvernement ». Cf J.MASSOT, *op.cit.*, p 43.

49 de la Constitution, qui encadre la mise en œuvre de la question de confiance, et de la motion de censure, ou de la procédure particulière visée à l'alinéa 3 de ce même article, et qui permet l'engagement de la responsabilité gouvernementale sur un texte, en échange de l'adoption imminente de celui-ci, faute du dépôt et du vote d'une motion de censure⁷⁸⁵. La deuxième hypothèse est celle d'une démission volontaire du Premier ministre, entraînant *latae sententiae* celle de l'ensemble des membres du Gouvernement.

Plusieurs configurations peuvent justifier un tel choix. D'une part, la conjoncture politique ou personnelle. La fonction primo-ministérielle est décrite par la plupart des observateurs de la vie institutionnelle de la Cinquième République comme l'une des plus usantes⁷⁸⁶. La vocation de fusible qui est accolée à son titulaire accroît le risque d'essoufflement et peut aussi parfois favoriser l'émergence d'une mésentente au sein du couple exécutif. D'autre part, les échéances électorales qui ponctuent fortuitement le cours du mandat présidentiel, sont autant d'occasions d'expression de défiance populaire vis-à-vis de la politique gouvernementale.

Certes, l'abaissement de la durée du mandat présidentiel permet normalement une coïncidence entre législatives et présidentielles, mais il reste les scrutins européens, territoriaux ou référendaires. L'usage conduit fréquemment les Premiers ministres à présenter, au moins symboliquement, leur démission au lendemain d'un scrutin important, surtout lorsque celui-ci s'est avéré difficile pour la majorité présidentielle. Cette pratique s'inscrit d'ailleurs sur ce point dans la continuité de celle qui avait cours sous la Troisième et la Quatrième République.

Une telle lecture du texte constitutionnel soulève en creux la question de l'existence d'une obligation juridique et tacite de démission d'un Premier ministre, notamment au lendemain d'une élection présidentielle. Dans le contexte du quinquennat, où l'élection législative n'intervient que quelques semaines après l'élection présidentielle, la réponse ne s'impose pas d'évidence. Ainsi le Professeur Armel Le Divellec relève-t-il que « ce n'est qu'en vertu d'une pratique constante mais sans bases

⁷⁸⁵La pratique constitutionnelle, et la structuration partisane de la Cinquième République a cependant montré à quel point le risque d'adoption d'une motion de censure était faible. Depuis 1958, un seul Gouvernement a été renversé par la Chambre, celui de Georges Pompidou, et dans le contexte très particulier de l'annonce par le Général de Gaulle d'un référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

⁷⁸⁶Sur l'usure naturelle susceptible de découler de l'exercice du pouvoir à Matignon, voir notamment les développements de R.BACQUE, in *L'enfer de Matignon*, Albin Michel, 2008.

juridiques que les Premiers ministre acceptent de présenter leur démission au Président sortant. Cette pratique ne se justifie pas nécessairement : elle masque le fait qu'un Premier ministre tire à la fois sa légitimité du Président de la République et de l'Assemblée Nationale. C'est pourquoi il serait beaucoup plus logique que le Premier ministre attende la réunion de la nouvelle assemblée pour démissionner »⁷⁸⁷.

Sans trancher ici un débat qui dépasse quelque peu l'objet principal de cette thèse, l'idée selon laquelle la légitimité parlementaire constituerait le prérequis à l'entrée en fonction de la nouvelle équipe, ne correspond pas pleinement à l'esprit de la Cinquième République. Le caractère facultatif du vote d'investiture en atteste. Certes, comme le souligne l'auteur le Gouvernement « ne peut se maintenir si le Parlement lui refuse sa confiance, ou lui exprime sa défiance »⁷⁸⁸. Mais admettre que la formation du nouveau Gouvernement n'intervienne qu'au lendemain des élections législatives marquerait un retour à l'esprit de la Quatrième République, dans lequel il existait entre majorité parlementaire et Gouvernement une forme de lien presque contractuel. Or, cette vision ne semble pas correspondre totalement à la lecture présidentialiste des institutions.

L'appréhension Parlementariste du débat sur le départ du Premier Ministre au moment de la rédaction de l'œuvre résiste difficilement aux développements de la pratique institutionnelle. L'élection au suffrage universel direct et la capacité ainsi conférée au Président de la République de vouloir légitimement, donne à ce dernier un ascendant naturel qui fait que l'on imagine mal le Premier ministre se maintenir contre la volonté présidentielle⁷⁸⁹.

C'est donc d'abord de l'usage que découle l'existence de ce que la plupart des auteurs appellent la « pratique de la démission révocation »⁷⁹⁰. Mais si une telle transformation a été possible, c'est bien parce que la lettre ne l'interdisait pas véritablement. A côté de la lecture prédominante, il est possible de comprendre autrement la formule selon laquelle le Président de la République met fin aux fonctions du Premier ministre sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement, et

⁷⁸⁷A.LE DIVELLEC, « Rien n'oblige le Premier ministre à démissionner au lendemain de l'élection présidentielle », in *La Croix*, le 14 avril 2017, rubrique Débats.

⁷⁸⁸Ibidem.

⁷⁸⁹Selon les mots employés par S.RIALS, *op.cit*, p 69 et s.

⁷⁹⁰Il conviendra de s'attarder à un stade ultérieur de notre étude sur la valeur juridique que l'on peut envisager de conférer à cet usage.

d'opter pour une interprétation plus neutre.

Plus qu'un surplus d'autonomie conféré au Premier ministre, vis-à-vis d'un Chef de l'Etat enserré dans sa position d'arbitre, l'article 8 peut simplement vouloir imposer un certain formalisme dans les modalités relatives au Changement du Gouvernement. En faisant de l'exigence d'une lettre de démission le préalable incontournable, le constituant semble poser un voile sur la relation entre les deux responsables du pouvoir exécutif, et sur les raisons éventuelles du départ.

Les prescriptions constitutionnelles peuvent également répondre à un souci de continuité et d'équilibre dans la mise en œuvre du pouvoir gouvernemental. Cette interprétation n'est assurément pas celle que semble avoir retenu le constituant au moment du processus d'élaboration du texte, mais c'est bien le caractère elliptique de la norme écrite, qui a permis à la pratique de s'éloigner de son esprit initial. Le même décalage prévaut

(ii)- portée du cadre constitutionnel quant au départ des autres membres du Gouvernement

Le deuxième alinéa de l'article 8 est encore plus laconique que le premier, et les dispositions constitutionnelles relatives au départ individuel des membres du Gouvernement se limitent à quelques mots : « Sur la proposition du Premier ministre [...], il met fin à leurs fonctions ». Pourtant, le cadre actuel paraît plus explicite que celui qui avait cours sous la Quatrième République, qui n'envisageait pas explicitement l'hypothèse d'une cessation personnelle du ministre.

D'abord, il convient de relever que la lettre de l'article consacre un strict parallélisme des formes entre les modalités d'entrée en fonction des membres du Gouvernement, et celle de leur sortie. Il ressort ainsi que la proposition *a minima* formels du Premier ministre est un préalable incontournable. De là se déduit assez logiquement la possibilité pour ce dernier de solliciter lui-même auprès de l'Elysée le départ d'un membre de son Gouvernement, qu'il jugerait peu discipliné ou enclin à respecter la solidarité gouvernementale, ou dont la présence gênerait le bon fonctionnement gouvernemental⁷⁹¹.

⁷⁹¹Pour des développements plus prolixes sur le pouvoir de proposition du Premier ministre en matière de révocation des ministres, voir notamment B.DOLEZ, « Quitter le Gouvernement : Démission et révocation des ministres sous la Ve République », in O.BEAUD et J-M.BLANQUER, *La responsabilité des gouvernants, op.cit.*, p 283.

La Cinquième République reprend en réalité une pratique de sa devancière. Dès 1947, Paul Ramadier, celui-là même qui avait imposé à l'exécutif l'usage controversé de la double investiture, révoqua sans Etats d'âme les ministres communistes. Dès lors, il semble difficile d'imaginer que ce qui fut accepté par un système intrinsèquement marqué par une tradition Parlementariste, pût ensuite être rejeté par un pouvoir constituant majoritairement guidée par un souci de renforcement de l'exécutif. En cela, la seconde proposition de l'alinéa 2 établit un équilibre quelque peu paradoxal. Au Parlement, la possibilité d'engager la responsabilité du Gouvernement en tant qu'organe collégial et solidaire. Aux responsables du pouvoir exécutif la gestion avec une certaine autonomie, du personnel gouvernemental, et donc partant la responsabilité individuelle des ministres.

A l'inverse, l'article 8 alinéa 2 n'envisage pas explicitement l'hypothèse d'un départ volontaire des ministres, en ne leur laissant pas explicitement la possibilité de démissionner. Seul le Président de la République semble compétent pour mettre fin constitutionnellement aux fonctions d'un membre du Gouvernement. La pratique institutionnelle dément cette assertion. Le cas des démissions de Nicolas Hulot et de Gérard Collomb en septembre et en octobre 2018, en ont apporté une illustration éloquente. Le Président de la République ne peut contraindre un ministre à rester au Gouvernement⁷⁹². Mais selon la lettre de l'article 8 alinéa 2, il revient au seul Président de la République de rendre public le départ d'un ministre. En annonçant eux-mêmes leur départ du Gouvernement avant d'en avoir informé le Président de la République, les deux intéressés ont méconnu des usages pourtant solidement ancrés. Jean-Pierre Chevènement, deux fois démissionnaires, s'était ainsi astreint à un strict formalisme⁷⁹³.

L'expérience constitutionnelle montre combien la démission d'un seul ministre peut parfois avoir de lourdes répercussions sur le cours de la vie publique. Au lendemain du remaniement suivant la démission de Gérard Collomb, l'Historien Christophe Bellon mettait ainsi en exergue la manière dont des départs anodins susceptibles de relever « de péripéties »⁷⁹⁴, pouvaient ensuite s'avérer décisifs. L'exemple de Jean-Pierre Chevènement est particulièrement probant. L'historien relève ainsi que c'est

⁷⁹²Le premier, alors ministre d'Etat, ministre de l'écologie, a fait part de sa démission lors d'une émission radio-télévisée sans avoir préalablement prévenu le Président de la République. Le deuxième, a de manière inédite présenté une première fois sa démission au Président de la République qui l'a refusé, avant d'être contraint de l'accepter devant l'insistance de l'intéressé exprimé par voie de presse.

⁷⁹³L'attitude de Nicolas Hulot et de Gérard Collomb n'est pas sans rappeler celle de Jacques Chirac en 1976, mais l'intéressé était Premier ministre, et le contexte politique n'est pas véritablement comparable.

⁷⁹⁴L'expression a été utilisée par le Président Emmanuel Macron pour qualifier le départ de son ministre de l'intérieur Gérard Collomb, suscitant l'ironie et l'interrogation d'une partie de la presse quotidienne. Cf notamment « La démission de Collomb n'est-elle qu'une simple péripétie ? », in *Slate*, 5 octobre 2018.

bien le départ prématuré de ce dernier, sur fond de désaccord quant à la place de l'Etat en Corse, qui a suscité ses velléités présidentielles, et le fameux « coup de tonnerre » du 21 avril 2002⁷⁹⁵. Le cas d'Emmanuel Macron l'est également. Si la sortie de ce dernier ne reposait pas sur des désaccords liés à l'orientation politique de la majorité, son éloignement du Gouvernement a bien été essentiel pour pouvoir ensuite conquérir la Présidence de la République⁷⁹⁶.

Dans les régimes passés, les illustrations de cette thèse sont multiples, tant l'équilibre subtil opéré au moment de la Constitution d'un Gouvernement ne tenait parfois qu'à quelques noms. En refusant d'envisager explicitement l'hypothèse d'un départ sur leur propre initiative des membres du Gouvernement, les différentes constitutions ont sans doute voulu conjurer une pratique pourtant inéluctable

Quoiqu'il en soit, le cadre constitutionnel actuel conduit à s'interroger sur la nature exacte de la responsabilité des ministres vis-à-vis du Chef de l'Etat, et dans une moindre mesure, vis-à-vis du Chef du Gouvernement. Selon son acception la plus commune, le responsabilité politique désigne « l'obligation pour les gouvernants de répondre devant le Parlement des actes accomplis dans l'exercice de leur fonction selon une procédure spéciale déterminée par la Constitution »⁷⁹⁷. L'effectivité de cette procédure reposant alors sur la possibilité pour la Chambre de manifester expressément sa confiance ou sa défiance, la deuxième hypothèse entraînant l'éviction de la personnalité ou du groupe de personnalités en cause.

Cette approche de la notion, sans être infondée, en limite la portée. Celle-ci n'est plus alors conçue que comme un enjeu propre à l'organisation des pouvoirs, son exercice permettant la mise en œuvre des mécanismes de freins et contrepoids propre au régime parlementaire. Dès lors, le concept en ressort limité. Initialement conçu pour marquer une forme de primauté populaire sur le gouvernant⁷⁹⁸, l'idée de responsabilité politique devient un critère de classification des régimes, avant même d'être un vecteur de bonne administration. Or, c'est bien à un tel enjeu que cherche à répondre le droit de

⁷⁹⁵C.BELLON, « Une démission peut changer le cours de l'Histoire », art.cit.

⁷⁹⁶Pour rappel, Emmanuel Macron avait quitté les fonctions de ministre de l'économie lors du remaniement du 30 août 2016, (Cf JORF du 31 août 2016).

⁷⁹⁷Selon les termes mêmes de P.SEGUR, in *La responsabilité politique*, Que Sais-Je ? , n°3294, 1997.

⁷⁹⁸C'est dans cette logique que selon la vision de Benjamin Constant, la responsabilité individuelle pénale du ministre devant les Chambres a été conçue comme inchoative. L'objectif étant de glisser progressivement vers une responsabilité politique collégiale et individuelle.

révocation des membres du Gouvernement conféré au Président de la République.

La conception Parlementariste de la responsabilité politique qui se dégageait des institutions de la Troisième et de la Quatrième République, ne correspond plus pleinement à l'extension de son champ. La suppression de la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement devant les Chambres du fait de leurs actes personnels témoigne également de cette évolution⁷⁹⁹. Le renouveau de l'impératif de solidarité gouvernementale, et l'émergence du fait majoritaire accentue ce fossé. En cela l'article 8 alinéas 2 pose les prémisses d'une nouvelle approche de la responsabilité ministérielle.

Le nouveau cadre constitutionnel va progressivement permettre le développement d'une nouvelle forme de responsabilité du ministre devant l'opinion publique, cette déclinaison se substituant à la pratique Parlementariste des régimes précédents. Conforté dans son rôle d'arbitre par le regain de légitimité que lui offre désormais son élection au suffrage universel direct, le Président de la République détient désormais la charge de s'en faire l'interprète. Le remaniement devient la sanction ultime de cet exercice périlleux, comme le vote de défiance le fut par le passé. De cette évolution résulte une approche plurielle quant à la nature de cette responsabilité⁸⁰⁰.

La distinction entre celle-ci et la matière pénale semble claire, la mise en œuvre de cette dernière étant strictement délimitée par le texte constitutionnel. Mais le champ des motivations susceptibles d'aboutir au départ d'un membre du Gouvernement n'en est que plus étendu. Celui-ci n'est pas circonscrit à l'existence d'une faute au sens pénal du terme, même si la mise en cause d'un ministre, soit devant la Cour de justice de la République, soit devant les juridictions peut parfaitement constituer l'élément déclencheur⁸⁰¹. Mais, le ministre peut également être considéré comme le responsable d'une action non pénalement sanctionnée, mais moralement condamnable, ce qui manifeste déjà une extension que l'on ne saurait négliger.

⁷⁹⁹ L'article 48 alinéa 1 de la Constitution du 19 octobre 1946 disposait ainsi que « les membres du Gouvernement sont collectivement responsables devant l'Assemblée Nationale de la politique générale du Cabinet et individuellement de leurs actes personnels ».

⁸⁰⁰ Cette évolution apparaît alors comme un trait de caractère de ce qu'une partie de la doctrine a appelé le « monisme inversé », la responsabilité gouvernementale ne pouvant que très difficilement être engagée par l'Assemblée Nationale en raison de la solidité des majorités parlementaires, mais le Président de la République s'étant approprié en pratique un droit de révocation collectif du Gouvernement (changement de Gouvernement), et un droit de révocation individuel des ministres (remaniement ministériel).

⁸⁰¹ Sur ce point précis voir notamment M.DEGOFFE, « La responsabilité du ministre », in O.BEAUD et J-M BLANQUER, *op.cit.*, pp 249-250.

A côté de cette approche comportementale, l'article 8 alinéa 2 favorise également une vision plus politique, ou le Ministre devient également comptable de ses orientations politiques. Une telle évolution permet tout d'abord de renforcer l'exigence de solidarité gouvernementale, le Président disposant désormais des moyens constitutionnels et de la légitimité pour l'imposer. Elle lui donne également la possibilité de faire peser les membres de son Gouvernement une véritable exigence de résultats.

Par son caractère laconique, l'article 8 apparaît donc comme une norme constitutionnelle ouverte, laissant une large part à l'interprétation. Ce constat prévaut également quant aux règles relatives à la structure gouvernementale.

3. La souplesse du cadre constitutionnel quant à l'organisation et la structure gouvernementale

En traitant de la confection gouvernementale par préterition, l'article 8 confère aussi à l'exécutif une autonomie structurelle. Libre au Premier ministre de proposer l'architecture gouvernementale qui lui paraît la plus appropriée aux contingences du moment, et au Président de la République d'adopter celle qui lui convient. Le seul ministre dont il fut explicitement fait mention dans la lettre de la Constitution jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, est le Garde des sceaux dans l'article 65 de la Constitution relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature⁸⁰².

D'autres portefeuilles gouvernementaux s'imposent d'évidence eu à égard aux compétences qu'ils recouvrent, celles-ci étant expressément visées par le texte constitutionnel. C'est notamment le cas du ministre des finances n'est pas non plus cité dans la Constitution, mais il dispose d'un statut « quasi constitutionnel », puisque son existence est rendue indispensable par l'article 38 de la LOLF.⁸⁰³

⁸⁰²Dans sa version antérieure au 25 juillet 2008, l'article 65 de la Constitution du 4 octobre 1958 précisait ainsi que « le Conseil supérieur de la Magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président [...], la formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend [...] le Président de la République et le Garde des Sceaux », visant ainsi explicitement les deux dénominations dévolues au titulaire de ce portefeuille prestigieux. La nouvelle version de l'article accorde, d'apparence plus soucieuse de l'indépendance de la justice accorde ce rôle Premier Président de la Cour de Cassation.

⁸⁰³Pour des développements plus abondants sur la spécificité du rôle du ministre des finances en la matière, voir notamment M.BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la Première

Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence de dispositions textuelles contraignantes, le Constituant laisse une marge de manœuvre considérable aux responsables de l'exécutif. Ceux-ci peuvent fixer en toute liberté l'ossature hiérarchique du Gouvernement, et faire évoluer au gré de l'actualité politique la taille, la structure, et la place de l'organe. Cette autonomie organisationnelle s'exprime donc à la fois quant au choix du nombre de membres présents, quant à l'intitulé des ministères et à la détermination précise de leur périmètre, et quant au choix du personnel gouvernemental. Cette ouverture du cadre constitutionnel est relevée par l'ensemble de la doctrine, qui rattache là encore cette intention du constituant à une volonté de rétablir un véritable équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, en redonnant à ce dernier la libre administration de son domaine⁸⁰⁴. Pour autant, l'existence d'une autonomie structurelle au sein de l'organe gouvernemental ne date pas d'hier.

Certes, la volonté de l'organe législatif de régir l'architecture du Gouvernement fut parfois réelle, et cela dès l'émergence des premières constitutions. Ainsi, les décrets des 27 avril et 25 mai 1791 gravent-ils dans le marbre l'architecture des premiers Gouvernements en institutionnalisant une liste strictement limitative de six ministres, la justice, l'intérieur, les contributions et les revenus publics, la guerre, la marine et les affaires étrangères⁸⁰⁵. Postérieurement, la Constitution du 22 août 1795, encadrera le nombre de ministres, ce dernier étant de six minimum et huit maximum, et accordera au corps législatif le soin d'en fixer les attributions. Mais, cet encadrement doit être replacé dans son contexte. Les portefeuilles ministériels consacrés par les décrets de 1791 relevant du plus strict domaine régalien, il peut sembler que l'intention du Parlement n'était pas tant de stabiliser le fonctionnement du ministère, que de limiter son champ de compétence.

En réalité, les diverses intentions d'établir des normes quant à la structuration du Gouvernement⁸⁰⁶ n'ont jamais fait *flores*. Le pouvoir exécutif a toujours su veiller à préserver son pré-carré, y compris durant les périodes de prépondérance parlementaire, préservant par-là la tradition monarchique de notre Pays. La Quatrième République elle-même ne remettra jamais en cause les dispositions de

Université de printemps des finances publiques, LGDJ, 2004, p 47.

⁸⁰⁴Sur cette question spécifique voir notamment pour des développements plus prolifiques, C.POUTIER, *L'évolution des structures ministérielles*, Thèse, Paris, 1960.

⁸⁰⁵Le décret du 27 avril 1791 marque aussi la première consécration de la fonction de ministre, lesquels remplacent désormais officiellement les secrétaires d'Etat du Roi.

⁸⁰⁶Voir infra pour plus de développement.

l'ordonnance du 6 janvier 1945, qui accorde à l'exécutif une autonomie complète en matière d'organisation gouvernementale⁸⁰⁷.

La position du constituant de 1958 s'inscrit donc dans une certaine tradition française héritée de l'Ancien Régime, mais largement perpétuée par les régimes républicains précédents. Une complète analyse de la portée de l'autonomie organisationnelle implicitement conférée par l'article 8 de la Constitution de 1958, implique de bien identifier chaque ressort de cette liberté organisationnelle laissée aux responsables de l'exécutif. Mathieu Caron établit ainsi une distinction entre l'autonomie de numération, l'autonomie de hiérarchisation, l'autonomie d'appellation et l'autonomie de désignation⁸⁰⁸. Nous la reprenons volontiers, puisqu'elle est d'une complète actualité.

La première, l'autonomie de numération découle de l'absence de limitation écrite du nombre de ministres, qu'il s'agisse des titulaires d'un portefeuille de plein exercice, ou des autres membres placés sous leur tutelle. Une étude attentive de la pratique constitutionnelle impose d'ailleurs de noter l'extrême variabilité de la pratique en la matière, malgré une tendance générale à l'inflation⁸⁰⁹. L'absence de contrainte écrite n'enlève rien aux impératifs politiques. L'existence de Gouvernements pléthoriques est souvent mal perçue par l'opinion publique, et jugée peu conforme à un souci de bonne gouvernance. Toutefois, les nécessités de représentation de l'ensemble du spectre majoritaire, et l'apparition de nouveaux champs de compétences peuvent parfois plaider pour un gonflement des équipes.

Le Président de la République et le Premier ministre disposent également de l'autonomie de hiérarchisation, ce qui signifie qu'ils sont totalement libres de fixer les rangs et les préséances, et le titre dévolu à chaque domaine de compétence ministériel, et de les faire évoluer comme bon leur semble au fil du mandat présidentiel⁸¹⁰. Il importe en la matière, de bien relever que la norme

⁸⁰⁷L'exposé des motifs est à cet égard relativement éloquent : « Dans la tradition républicaine, constituée sur ce point par l'article 16 de la loi de finances du 30 décembre 1882 et par l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900, l'organisation des ministères est fixée par le pouvoir exécutif, au moyen de décrets pris en la forme de règlements d'administration publique ou de décrets ». Cité in M.CARON, *op.cit.*, p 131.

⁸⁰⁸Pour des développements plus précis voir notamment M.CARON, *op.cit.*, pp 128 et s.

⁸⁰⁹La comptabilité peut varier selon que l'on prenne en compte uniquement les portefeuilles de plein exercice, ou l'ensemble des membres du Gouvernement. Néanmoins la pratique montre généralement une inflation tout au long du mandat présidentiel, et un léger resserrement à la fin (Cf S.NAK-IN, *op.cit.*, p 120)

⁸¹⁰Le seul titre ministériel explicitement imposée par le constituant est celui de Premier ministre (cf article 21 de la Constitution de 1958.

constitutionnelle n'apporte aucune limite à cette liberté de principe, et que rien n'empêcherait un Président de la République qui le souhaite d'inventer de nouveaux domaines de compétences ministérielles, ou de modifier les appellations préexistantes⁸¹¹. Ils ne sont pas davantage contraints à avoir recours à l'ensemble des catégories existantes, en témoigne par exemple l'irrégularité de la pratique quant à la présence ou non de ministres d'Etat au sein de l'équipe gouvernementale⁸¹².

L'autonomie de dénomination recouvre quant à elle, la marge de manœuvre complète dont disposent les responsables de l'exécutif dans le choix de l'intitulé des portefeuilles ministériels. L'étude attentive de la pratique constitutionnelle montre également un certain flottement sur ce terrain. Les portefeuilles régaliens ou les ministères les plus traditionnels sont généralement préservés dans leurs appellations originelles⁸¹³. L'appellation des ministères les plus récents paraît généralement moins préservée, ceux-ci ayant fréquemment été taillés sur mesure pour la personnalité politique appelé à les occuper. L'explication du caractère erratique des intitulés ministériels peut aussi être recherché dans les conflits de périmètres qui surviennent généralement au moment de la formation d'un Gouvernement⁸¹⁴. Nombre de domaines de compétences secondaires sont transversaux, et donc susceptibles d'être indifféremment rattachés à plusieurs ministères. Or, le texte constitutionnel confère à Matignon une complète liberté pour déterminer les domaines de compétences propres à chacun⁸¹⁵.

Enfin, l'absence de dispositions constitutionnelles contraignantes offre enfin à l'Elysée et à Matignon une autonomie de désignation. Ces derniers sont en droit libres de nommer qui ils veulent, la seule condition limitative étant qu'il s'agisse de majeurs capables, jouissant de leurs droits civils et politiques⁸¹⁶. Certes, cette autonomie apparente est souvent contingentée par le contexte politique, ou

⁸¹¹ On relèvera ainsi dans les autres démocraties contemporaines l'existence du titre de vice-Premier ministre, de « vice-ministre » ou de « ministre adjoint » qui n'ont jamais été utilisés en France (Cf M.CARON, *op.cit.*, p 143). De la même manière, rien n'interdirait de conférer une appellation ministérielle à certains hommes de l'ombre ou à certains conseillers du Chef de l'Etat, ou à certains responsables d'administrations gouvernementales, comme c'est le cas dans les systèmes américains ou allemands.

⁸¹² Voir supra.

⁸¹³ Celles-ci ont le mérite de conférer aux titulaires de la charge un certain prestige lié au poids de l'Histoire. Toutefois, des exceptions existent. Le ministère de la guerre, est progressivement devenu celui des armées, puis de la défense, avant d'être renommé de manière inédite par Emmanuel Macron ministère des armées (JORF du 16 mai 2017). Le même constat peut-être établi pour le portefeuille des affaires étrangères parfois renommé « relations extérieures », et curieusement appelé ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans le Gouvernement Philippe.

⁸¹⁴ Voir notamment J-E GICQUEL, *Jurisclasseur « Gouvernement »*, *op.cit.*, p 13 et s.

⁸¹⁵ Pour des développements plus prolixes voir notamment J-LQUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat*, Seuil, 1991, p 55 et s.

⁸¹⁶ M.CARON, *op.cit.*, p 140.

même les évolutions sociales. Mais, elle a au moins pour effet de ne pas limiter l'exécutif dans son choix, et de lui permettre une certaine diversité quant au vivier susceptible de composer son Gouvernement.

Sans aller aussi loin dans l'analyse, la majeure partie de la doctrine s'accorde sur la volonté du constituant de donner à l'exécutif la pleine maîtrise de son domaine. Ce sont bien ses titulaires qui ont désormais la charge de produire les normes relatives à la structuration et à l'organisation gouvernementale. Le décret de composition du Gouvernement, qui fige pour un moment l'architecture de l'édifice est signé par le Président de la République, et contresignés par le Premier ministre. De même, les décrets d'attributions et de délégations des membres du Gouvernement « sont fixés par des décrets délibérés en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat »⁸¹⁷, et relèvent donc là encore du sceau des deux têtes de l'exécutif.

En cela, le pouvoir exécutif semble désormais détenir une marge de manœuvre organisationnelle relativement comparable à celle dévolue aux Chambres, dont le fonctionnement repose principalement sur le règlement des assemblées. En faut-il beaucoup plus pour s'interroger sur l'existence d'un droit gouvernemental, certes encore en construction, mais devenu palpable par la reconnaissance nouvelle de cette autonomie ? Il est en tout cas frappant de constater que si le Gouvernement a souvent été un objet d'étude délaissé au profit de l'organe parlementaire, l'avènement de la Cinquième République marque un réel essor en la matière⁸¹⁸.

La doctrine s'est largement intéressée à cette autonomie nouvelle, au point que ce qui aurait semblé absurde sous les régimes précédents semble progressivement cheminer. La grille de lecture qui a permis la théorisation d'un « droit parlementaire » peut par transposition justifier celle d'un « droit gouvernemental », raffermi par la montée en puissance des organes constituant le pouvoir gouvernemental⁸¹⁹. Bien sûr cette vaste discussion scientifique dépasse le cadre de notre étude, et il

⁸¹⁷Décret du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres (JORF du 23 janvier 1959).

⁸¹⁸La doctrine semble en premier lieu s'être focalisée sur les responsables du pouvoir exécutif : le Président de la République, et le Premier ministre, et sur la relation entre ces deux têtes, en attestent les nombreux ouvrages publiés sur le sujet. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'elle s'est focalisée sur l'ensemble de l'édifice, s'intéressant à la fois aux ministres, au travail gouvernemental, et à l'organisation et au fonctionnement de cet organe.

⁸¹⁹Du moins est-ce la théorie que semble esquisser Olivier Beaud, voir notamment O.BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. A propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du conseil constitutionnel*, 1999, n°6.

n'est nullement question à ce stade de la trancher. Il importe toutefois de relever que si une telle conclusion parvenait progressivement à s'imposer, c'est bien l'indépendance dont disposent les membres de l'exécutif dans la composition et la structuration de son Gouvernement qui en constituerait l'esquisse.

Que ce soit sur le plan politique quant à la composition du Gouvernement, ou sur le plan administratif quant à sa structuration, les nombreux silences du texte constitutionnel laissent du champ aux acteurs institutionnels. Cette liberté de choix est précieuse, et permet à l'exécutif d'afficher clairement des priorités politiques et de se placer comme garant d'une majorité. Cet espace aurait également pu bénéficier au législateur. La présidentialisation du régime, et l'émergence de lignes majoritaires transparentes ont achevé toute velléité parlementaire en la matière, si tant est qu'il y en ait véritablement eu sous la Cinquième République. Le cadre constitutionnel régissant la formation, les changements ou le remaniement du Gouvernement repose donc également en partie sur des usages dont la valeur juridique prête souvent à interrogation.

Section 2. Un cadre reposant en partie sur les usages et les conventions

« On reconnaît l'étrange faiblesse des textes en matière constitutionnelle, la force d'évasion de la vie politique hors des formules où l'on a tenté de l'enserrer, le divorce presque constant qui en résulte entre l'apparence juridique et la réalité politique »⁸²⁰. Cette citation ne saurait mieux retranscrire la réalité du cadre régissant la formation, les changements et les remaniements du Gouvernement. Face aux silences ou aux obscurités du texte, l'usage va s'imposer comme une source essentielle. Cette dichotomie entre les grands principes qui sont fixés par la lettre de la constitution et la réalité qui permet aux responsables politiques de s'en éloigner, est largement soulignée par la doctrine. Elle est aussi revendiquée par les acteurs eux-mêmes. Les propos du Général de Gaulle sont en la matière dépourvus de toute ambiguïté « la Constitution c'est un esprit, des institutions, une pratique »⁸²¹.

La reconnaissance de la pratique au rang des sources constitutionnelles a ceci de paradoxal que ce sont les acteurs eux-mêmes, qui par la répétition de certains comportements, vont créer des normes. Les modalités relatives à la composition et à l'organisation du Gouvernement n'échappent pas à ce

⁸²⁰R.CAPITANT « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1979, p 362.

⁸²¹Conférence de presse du 31 janvier 1964, *loc.cit.*

mécanisme. Les choix des prédécesseurs inspirent souvent ceux des successeurs, et en l'absence de fondements textuels, ce sont fréquemment les institutions qui créent elles-mêmes le droit. Pour autant la pratique n'en reste pas moins une source difficile à approcher, que l'on peut à bien des égards rapprocher du « droit mou ». Il n'est jamais aisé d'estimer la valeur réelle d'un choix politique, et de mesurer jusqu'à quel point la répétition de ce dernier a pour effet de l'établir véritablement comme norme.

Ici, il conviendra d'abord de bien distinguer les catégories de normes susceptibles de découler de la pratique constitutionnelle (§1), afin de pouvoir au mieux analyser leur incidence sur la formation, la composition et la structuration du Gouvernement de la Cinquième République (§2).

§1. La classification des sources constitutionnelles résultant de la pratique

Deux difficultés viennent conférer une subjectivité particulière à la notion. D'abord, l'usage s'inscrit dans des objectifs qui peuvent différer, venant tantôt préciser les dispositions constitutionnelles écrites, tantôt combler leur lacune, mais aussi parfois les contrarier (A). La deuxième source de controverse réside dans la détermination de la valeur juridique reconnue à la notion, et dans la force obligatoire qui en résulte. Il importe à cet égard de distinguer, les usages, les coutumes constitutionnelles, et les conventions de la Constitution (B).

A. Une nécessaire distinction des usages en fonction de leur positionnement par rapport au texte

La première cause de difficultés dans l'appréhension de la notion repose sur la variabilité du rôle joué par la pratique dans l'ordonnancement juridique. Celui-ci varie en fonction de la précision de la norme constitutionnelle, et de la marge de manœuvre dont disposent les acteurs politiques pour la mettre en œuvre. Il convient ainsi de distinguer la pratique *secundum legem*, la pratique *praeter legem*, et la pratique *contra legem*.

La première, la pratique *secundum legem* recouvre ainsi l'hypothèse où elle s'inscrit en appui d'un texte constitutionnel⁸²². Dans une telle hypothèse, le manque de clarté des dispositions

⁸²²Pour une appréhension plus précise de la notion, voir notamment P.PACTET, « Réflexions sur le droit constitutionnel

constitutionnelles écrites permettra aux acteurs politiques de se saisir de leur pouvoir d'interprétation. De la consécration dans le temps de cette interprétation découlera l'existence d'un usage. Mais la reconnaissance de la qualité *secundum legem* suppose une pratique qui soit compatible avec l'esprit du texte d'origine. Cela la différencie des deux autres types d'usages.

La pratique *praeter legem* vient, pour sa part, combler le silence ou l'insuffisance de la norme écrite. Comme pour la jurisprudence, c'est dans cette hypothèse que l'autorité pourra jouer un rôle de « créateur du droit », quitte à se substituer au constituant. L'exigence de répétition dans le temps n'en sera que plus nécessaire, l'absence de bases textuelles donnant aux titulaires successifs la possibilité de s'éloigner facilement de l'orientation privilégiée par leurs prédécesseurs, sans que l'on puisse réellement leur opposer un manquement à la Constitution.

Enfin, la pratique *contra legem* désigne l'hypothèse dans laquelle l'acteur agirait en violation de la norme. Une telle configuration est celle qui suscite naturellement le plus de controverse. Les partisans d'une approche normativiste estiment ainsi qu'une telle pratique ne peut nullement être reconnue comme produisant des effets juridiques puisqu'elles constituent des violations de la Constitution susceptibles d'être juridiquement sanctionnées⁸²³. D'autres auteurs, à l'instar de Pierre Avril, privilégient une approche « réaliste » du phénomène, en montrant comment des violations patentes et répétées de la Constitution se sont progressivement ancrées dans l'ordonnement juridique au point de devenir du droit positif⁸²⁴. Quelle que soit la position privilégiée, il ne saurait être question de nier la réalité de pratiques constitutionnelles allant à l'encontre du texte. La pratique de la « démission-révocation » du Premier ministre qui s'est imposée contre l'esprit de l'article 8 alinéa 1 de la Constitution de 1958 en apporte l'illustration.

Quoiqu'il en soit, la pratique constitutionnelle prend une part que l'on peut raisonnablement qualifier d'essentielle dans l'élaboration du cadre normatif régissant la composition et la structuration du Gouvernement. Elle se substitue ainsi quelque peu à la jurisprudence, cette dernière n'intervenant

et son enseignement », *RDP*, 2010, n°1, pp 63 et s.

⁸²³ Pour des développements sur le rôle d'interprétation voir notamment O.BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnelle et la jurisprudence constitutionnelle », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1999, n°6, p 68-77.

⁸²⁴ Il qualifie ainsi la sanction juridictionnelle de la norme de « seconde », celle-ci n'étant pas un élément déterminant pour caractériser son absence de normativité (Cf P.AVRIL, *Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique*, PUF, Coll Léviathan, 1997, p 152 et s.).

nullement dans un tel domaine, dans la mesure où les actes susceptibles d'être adoptés en la matière se rattachent à la catégorie des actes de Gouvernements et ne font donc pas grief.

La pratique vient donc éclairer les obscurités, ou combler les insuffisances ou le silence du texte. Il permet aussi la nécessaire adaptation dans le temps des règles applicables et évite une trop grande disjonction entre le compromis établi en 1958, et les évolutions progressives du régime. La portée juridique des normes qui en découle est cependant variable.

B. Une nécessaire distinction au regard de la portée juridique des normes visées

Pour la doctrine, une classification des pratiques en fonction de leur portée juridique permet de mieux encadrer des phénomènes politiques, et d'expliquer des comportements politiques rétifs à tout cadre et à toute classification juridique traditionnelle. Ce type de normes se rattache en quelque sorte à un droit mou, de telle sorte que leur valeur contraignante ne peut être révélée que par la répétition, et s'avérer ainsi difficile à mesurer. A cet égard, la doctrine distingue usuellement les pratiques ou usages simples, des coutumes constitutionnelles et des conventions de la Constitution. Chacune de ces notions recouvrant des réalités juridiques légèrement différentes et jugées controversées par la doctrine, il importe de bien les cerner avant de tenter de quantifier leur poids réel dans la formation, les changements et les remaniements du Gouvernement.

Des trois concepts évoqués supra, la pratique ou l'usage simple⁸²⁵ est celui qui entraîne le moins de contrainte juridique. Il en ressort que c'est à la fois le moins contesté, et en même temps le moins difficile à utiliser, puisqu'il n'est nullement nécessaire de montrer l'existence d'une force obligatoire fermement et solidement établie.

La doctrine converge assez largement sur le sens de ce mot, considérant comme François Luchaire que celui-ci désigne « une habitude que le droit accepte -mais n'impose pas-, car elle existe depuis longtemps »⁸²⁶. Le critère essentiel, et globalement suffisant pour caractériser une pratique ou un

⁸²⁵ Les termes « usage » et « pratique » sont généralement considérés comme interchangeable par la doctrine. Ces derniers recourent pourtant des réalités qui ne sont pas rigoureusement les mêmes, l'usage visant surtout à mettre l'accent sur un objet d'étude, la pratique sur une réalité humaine.

⁸²⁶ F.LUCHAIRE, « De la méthode en droit constitutionnel », in *François Luchaire, un républicain au service de la République*, Publication de La Sorbonne, 2008, p 357.

usage simple, sera donc l'existence d'une répétition dans un temps suffisamment long, d'une part pour que la doctrine puisse repérer que ce comportement s'est progressivement imposé comme habituel, mais aussi pour pouvoir montrer que ce dernier n'a pas ensuite été démenti ou renversé par d'autres acteurs.

De tels caractéristiques imposent également qu'une certaine portée soit reconnue à la pratique en cause pour que celle-ci puisse véritablement être pourvue d'un caractère normatif, l'exigence que l'ensemble des sujets susceptibles d'être visés par cette dernière acceptent de l'appliquer pouvant apparaître comme difficilement contournable. Cette exigence d'une certaine universalité ne s'oppose pas en revanche, à ce que l'usage puisse ensuite être renversé, et c'est là toute l'ambivalence du concept. S'il paraît nécessaire que celui-ci ait pu avoir une incidence suffisante pour influencer sur les comportements, ce n'est pas la reconnaissance de la force obligatoire qui permet l'usage. Le cadre est en quelques sortes établi sans que son auteur ne se perçoive lié⁸²⁷. Sans doute ce constat explique-t-il que la reconnaissance de pratiques ou d'usages simples intervienne postérieurement à leur renversement, car c'est parfois cette rupture qui permet de mieux prendre conscience du cadre qui semblait prévaloir antérieurement.

La coutume constitutionnelle diffère de l'usage ou de la pratique simple en ce qu'elle est pourvue, aux yeux de ceux qui la mettent en œuvre, de la force obligatoire. Aussi, quelle que soit la branche juridique visée, la reconnaissance d'une coutume reste assujettie à l'existence d'une pratique constante et générale, répétée dans un laps de temps suffisamment long, et sans que d'autres comportements contraires ne viennent la démentir. Mais à ce préalable s'ajoute « un élément psychologique et une appréciation subjective », puisque « de la répétition des précédents doit naître l'idée de nécessité juridique »⁸²⁸.

La majeure partie de la doctrine s'accorde ainsi sur la nécessité de pouvoir réunir en sus de l'exigence matérielle d'un usage, trois conditions incontournables pour caractériser une coutume. Il faut d'abord l'existence d'une *opinio juris*, qui suppose la conviction, chez ceux qui mettent en œuvre l'usage, qu'ils agissent en vertu d'une norme pleinement intégrée à notre droit objectif. Il est, d'autre part, nécessaire

⁸²⁷Pour des développements plus prolixes, notamment sur la distinction entre usage et coutume constitutionnelle, voir notamment J.CHEVALLIER, « La coutume et le droit constitutionnel français », in *RDP*, 1970, p 1383 et s.

⁸²⁸J.CHEVALLIER, *op.cit.*, p 1377.

de mettre en exergue la présence d'une *opinio necessitatis*, ce qui signifie que l'acceptation de cette norme doit s'accompagner d'un sentiment d'obligation juridique incontournable. La reconnaissance d'une coutume induit enfin une *opinio communis*, cette dernière supposant que la norme soit reconnue comme obligatoire par une frange suffisamment représentative de sujets de droit.

Au regard de telles conditions, nous pouvons aisément comprendre la difficulté de la notion, l'appréciation de l'existence de la force obligatoire d'une pratique étant nécessairement emprunte d'une certaine subjectivité. Tous les auteurs s'accordent, pourtant, à reconnaître l'existence de normes coutumières en droit constitutionnel. Dans la plupart des Etats, le cadre applicable à l'organisation des pouvoirs publics repose d'abord sur le texte constitutionnel. Mais ce dernier ne saurait couvrir le champ d'application matériel complet de la norme, et nombre de principes posés se heurtent bien souvent aux inéluctables évolutions liées à la vie politique⁸²⁹.

La caractérisation de coutumes constitutionnelles apparaît ainsi comme un supplétif utile aux insuffisances textuelles, tout en étant moins contraignante que la mise en œuvre d'une révision de la Constitution. Comme dans les autres matières, la coutume constitutionnelle suppose donc des précédents répétés et constants, appliqués pendant une durée représentative par l'ensemble des acteurs susceptibles d'en être destinataires, ces derniers ayant été persuadés d'appliquer une norme obligatoire relevant du droit objectif.

Pour autant, l'existence de caractères communs n'exclut nullement celle de traits spécifiques. La matière constitutionnelle est ainsi à de nombreux égards un terrain fertile pour le droit coutumier. Une telle affirmation trouve naturellement sa pleine portée dans les régimes de *common law*, où la plupart des principes régissant les rapports entre les pouvoirs sont déterminés par la tradition, et sont établis par l'usage. La coutume joue alors, au côté des autres types de normes se rattachant à la *soft law*, un rôle déterminant.

Mais même dans les Etats dont le fonctionnement régulier des pouvoirs publics repose d'abord sur une constitution au sens formel du terme, l'existence de coutumes constitutionnelles permet parfois de lever des incertitudes sur le sens qu'il convient de donner à une disposition, et peut aussi combler

⁸²⁹Voir notamment pour des développements plus prolixes, les réflexions de Jacques Chevallier (Cf J.CHEVALLIER, *op.cit.*, pp 1379 et s.)

une insuffisance objective du texte, en établissant des principes d'action. De manière plus exceptionnelle, elle peut aussi se saisir d'une brèche pour remettre en cause un dispositif rendu obsolète par les évolutions du temps, apportant ainsi un complément historique utile au nécessaire équilibre et à la stabilité voulue par la norme constitutionnelle. Qu'elle agisse *secundum legem*, *praeter legem*, ou même *contra legem*, elle offre donc une forme de souplesse, permettant d'atténuer la rigidité d'un droit constitutionnel principalement écrit.

En dépit de cette utilité incontestable, l'utilisation du concept de coutume constitutionnelle n'en appelle pas moins une certaine prudence. Ce sont bien les imperfections du droit écrit qui ont conduit à accorder une certaine place à la coutume. Certains auteurs s'accordent ainsi sur le caractère parfois factice de cette notion qui semble avoir été découverte tardivement par la doctrine, et dont l'utilisation parfois commode sert à qualifier des usages, sans que les connaissances de l'Histoire ne permettent véritablement de mesurer la réalité du poids psychologiques des règles en jeu⁸³⁰.

Si certaines périodes de l'Histoire, à l'instar de la Troisième République ont pu ainsi ériger un solide berceau d'accueil pour le droit constitutionnel coutumier⁸³¹, la tradition constitutionnelle française reste profondément attachée à la sécurité d'un texte écrit. Jacques Chevalier déplore ainsi une forme de vulgarisation de ce phénomène, puisqu'il relève que « la coutume constitutionnelle est devenue un véritable mythe pour la doctrine qui par elle cherche à expliquer et à justifier des pratiques politiques précisément rebelles à toute analyse juridique. Le droit constitutionnel est allergique aux mythes et le juriste ne doit pas y recourir comme moyen d'interprétation »⁸³².

Il ne s'agit pas ici de nier l'existence d'un concept, qui s'il s'appuie sur des conditions précises peut apporter un éclairage utile sur l'évolution du droit. Mais il convient sans doute de souligner qu'une certaine facilité dans son utilisation a pu conduire à son dévoiement. Le concept a pu parfois servir à combler un angle mort, en qualifiant un peu hâtivement des pratiques non encore véritablement installées, et en allant à l'encontre de l'esprit du texte constitutionnel. C'est donc bien sur la base d'une stricte application de la grille d'analyse évoquée, que la coutume constitutionnelle trouve sa bonne

⁸³⁰F.GENY, *op.cit.*, p 324.

⁸³¹Ici, c'est surtout la brièveté du texte constitutionnel, et l'intenable compromis de départ sur lequel il reposait qui a pu conduire à laisser à la coutume constitutionnelle autant d'espace.

⁸³²L'auteur relève également que « parler de coutume constitutionnel n'est qu'une tentative pour ramener au droit des pratiques [parfois] contraires à cette norme ». Cf J.CHEVALLIER, *op.cit.*, pp 1415-1416.

utilisation scientifique.

Des trois catégories de normes susceptibles de se rattacher à ce que l'on pourrait qualifier de *lex imperfecta*, les conventions de la Constitution peuvent à bon droit apparaître comme le concept le plus difficile à appréhender, dans la mesure où leur existence repose d'abord sur le postulat que les pratiques et usages simples, et la coutume constitutionnelle ne suffisent pas englober l'ensemble des pratiques.

La notion de convention de la Constitution est donc une construction de la doctrine, dont nous devons la paternité à Pierre Avril, qui a inscrit ses travaux dans le sillage de Dicey, et de Jennings, pour transposer en droit français, un concept qui semblait au premier abord devoir rester outre-manche tant il paraît aller à rebours de la tradition constitutionnelle française. Dans l'esprit de Pierre Avril, cette notion permet de combler ainsi une incomplétude inéluctable de notre droit écrit, en y incorporant la confrontation entre les règles susceptibles d'en découler et leur réception par la science politique. Elle résulte donc d'un décalage, entre le contenu même du texte, et sa mise en œuvre par les organes qui en sont destinataire. La théorie qui donne vie à la notion de convention constitutionnelle se trouve bien résumée par ces mots : « la Constitution se réalise par la confrontation ou la coopération des pouvoirs publics, sous le contrôle occasionnel du Conseil Constitutionnel dans les cas où il est à la fois compétent et saisi, et en dernier instance sous l'arbitrage du droit constitutionnel »⁸³³.

La lecture de ces quelques lignes résume sommairement la pensée de Pierre Avril. On ne saurait avoir une connaissance exacte de la norme constitutionnelle en se tenant au seul texte promulgué, et il faut pour pouvoir caractériser la manière dont celle-ci est reçue puis appliquée par les différents acteurs constitutionnels, disposer de la palette la plus large possible⁸³⁴. Or, il existe une multitude de nuances entre la simple pratique constitutionnelle aisément réversible, et la coutume constitutionnelle consacrée par le temps, et ayant acquis la force obligatoire. C'est dans cette nécessité de rendre compte plus fidèlement de l'impact psychologique de la pratique constitutionnelle que la notion trouve tout

⁸³³ P.AVRIL, *Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique*, PUF, Coll. Leviathan, 1997, p8.

⁸³⁴ Certes la jurisprudence joue ainsi un rôle pour éclairer les silences, les insuffisances ou les obscurités de la norme constitutionnelle. Mais Olivier Beaud relève ainsi que « le droit constitutionnel déborde non seulement le texte constitutionnel, mais aussi la pratique constitutionnelle jurisprudentielle ». On comprend alors mieux l'utilité de la notion. Pour des développements plus abondants voir notamment O.BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1999, n°6, p 69.

son sens.

Selon l'acception la plus ancienne du terme, les conventions constitutionnelles désignent « des règles non écrites qui déterminent la façon dont les pouvoirs discrétionnaires de la Couronne (où des ministres en tant que serviteur de la Couronne) doivent être exercés »⁸³⁵. Cette définition qui fut celle de Dicey, montre combien la notion même trouve ses racines dans le droit constitutionnel britannique. Elle ne pouvait dès lors être transposée *in situ* dans le modèle français, aussi Pierre Avril a-t-il pris soin de l'adapter au cas français, sans pour autant dénaturer la logique qui avait justifié son apparition. Suivant ses termes, il conviendra donc d'entendre les conventions de la Constitution comme « des règles non écrites portant sur la manière dont les pouvoirs juridiques attribués par la Constitution doivent être exercés conformément aux principes et aux convictions politiques actuellement reconnues »⁸³⁶. Dès lors deux observations s'imposent.

D'abord, dans le modèle constitutionnel britannique, le concept semble avoir connu ses premiers développements dans l'étude du fonctionnement de la Couronne et de l'exécutif. Ce n'est que plus tardivement qu'il trouvera à s'appliquer au pouvoir législatif. En France la logique inverse semble avoir prévalu et le droit parlementaire a longtemps été considéré comme la matière la plus propice au développement de la notion. Pourtant, l'œuvre de Pierre Avril souligne combien les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre, le fonctionnement interne du Gouvernement, ou la mise en œuvre du pouvoir gouvernemental peuvent être des terrains propices à son développement.

La deuxième observation semble découler du « caractère mixte de la notion », cette dernière s'appuyant principalement sur une étude comportementale. Dès lors, il importe de noter comme Olivier Beaud que ces règles constitutionnelles peuvent facilement être perçues comme relevant autant sinon davantage de la moralité que du droit constitutionnel *stricto sensu*⁸³⁷.

La distinction entre la convention de la Constitution, et la coutume constitutionnelle apparaît ainsi plus clairement. La convention détient un « statut hybride »⁸³⁸. Il s'agit certes bien d'une norme

⁸³⁵ Cette définition semble être la première que Dicey ait donnée de la notion de « convention de la Constitution ». Voir notamment pour des développements plus prolixes, O.BEAUD, *op.cit.*, p 70.

⁸³⁶ P.AVRIL, *op.cit.*, p 333.,

⁸³⁷ O.BEAUD, *op.cit.*, p 70.

⁸³⁸ Ibid p 72.

constitutionnelle, mais elle n'est pas pourvue des éléments qui permettent traditionnellement de la caractériser, au contraire de la coutume qui n'existe que parce qu'elle est perçue par ses destinataires comme ayant une force obligatoire incontournable telle que sa violation serait susceptible de produire en droit des effets juridiques. Les conventions de la Constitution, constituent également des normes, mais elles reposent sur une obligation qui relève davantage d'une approche morale et comportementale du droit. Elles sont effectives, et lient bien les acteurs politiques qui se trouvent *ipso facto* tenus de les appliquer, mais elles ne paraissent pas avoir de force juridique à proprement parler. Il s'agit davantage de pratiques que la force du temps semble progressivement avoir transformé en traditions incontournables, de telle sorte que leur violation éventuelle apparaîtrait comme un bouleversement majeur du droit, dont les soubresauts politiques seraient lourds de conséquences.

L'effectivité de la règle portée par une convention, ne réside donc pas dans l'existence d'une sanction juridique, puisque cette dernière n'est pas opposable devant une Cour, mais bien dans les effets politiques difficilement réversibles pour qui s'en écarterait. Ici se trouve sans doute tout le paradoxe de la notion : l'existence d'un côté d'une règle comportementale ayant acquis une force obligatoire par la répétition dans le temps, mais l'absence de reconnaissance juridique de cette règle selon une approche purement formaliste du droit. Soutenir l'existence de conventions de la Constitution induit donc de sortir de l'approche positiviste, et d'accepter l'idée que la règle ne trouve un sens que par la confrontation avec la pratique juridique.

Techniquement, le concept joue donc un rôle pratique essentielle. Alors que la dévolution d'une prérogative à un organe relève logiquement de la Constitution écrite et formelle, les conventions viennent compléter, amender ou défaire les modalités d'exercice de ce pouvoir. Pour autant, il semblerait vain de vouloir y rattacher toutes les pratiques constitutionnelles susceptibles d'affecter ou de compléter le droit positif, et Pierre Avril prend soin d'orienter la doctrine vers une utilisation encadrée et parcimonieuse de la notion. L'auteur se fonde ainsi, pour reconnaître l'existence de conventions de la Constitution, sur la méthode du « test de Jennings », exigeant la réunion de conditions précisément délimitées⁸³⁹.

La première condition incontournable consiste dans l'existence de précédents. La vérification de ce

⁸³⁹ Pour les développements complets en la matière voir notamment P.AVRIL, *op.cit.*, p 111.

premier critère ne pose en elle-même pas de difficulté insurmontable, dans la mesure où ce trait est commun aux autres catégories de des normes de « droit mou ».

La deuxième partie du test consiste alors à se demander si les auteurs se croyaient contraints par une règle. C'est ici que la dimension psychologique du concept prend toute sa portée : la reconnaissance d'une convention de la Constitution suppose l'existence d'un lien quasi contractuel, de telle sorte que le sujet apparaît comme lié par une obligation certes morale, et c'est là toute la subtilité du concept, mais néanmoins incontournable. Cette approche des choses est purement britannique, et peut être par exemple rapprochée de la doctrine du trust qui prévalait durant la *glorious revolution*, et qui contractualisait le lien existant entre le monarque et le peuple, dans la mise en œuvre de la prérogative.

Enfin, la troisième condition imposée par le « test de Jennings », réside dans l'existence d'une raison d'être à la règle. Cette dernière exigence est sans doute ce qui permet de relier autant que faire se peut la règle au droit positif. Celle-ci doit disposer de fondements permettant d'asseoir sa légitimité⁸⁴⁰. A la lumière d'une telle grille de lecture, nous pouvons également mieux appréhender l'utilité de la notion. Celle-ci met en exergue un constat qui s'impose d'évidence, et en vertu duquel la pratique apporte en droit constitutionnel, un complément comparable à celui de la jurisprudence en droit commun⁸⁴¹. Elle soutient donc implicitement l'idée que cette discipline est un droit d'exception, où ce sont les acteurs qui établissent progressivement, et par une pratique répétée, leurs propres normes. En cela, l'existence des conventions constitutionnelles fut l'un des postulats d'hier pour légitimer la reconnaissance d'un droit parlementaire, et pourrait être demain l'un des instruments de la reconnaissance d'un droit gouvernemental.

La notion de « convention de la Constitution » est sans doute de maniement encore plus délicat que celle de « coutume constitutionnelle ». Elle a pu d'ailleurs susciter un certain scepticisme chez une partie de la doctrine. D'aucuns ont ainsi pu considérer que si ce concept pouvait trouver tout son sens dans la logique du droit constitutionnel britannique, sa transposition dans le modèle constitutionnel

⁸⁴⁰ Pour les développements originels sur la méthode l'auteur, sir W Ivor Jennings, s'est notamment fondé sur l'étude de l'Avis de la Cour Suprême du Canada, sur le rapatriement de la Constitution, en date du 28 septembre 1981, dont Pierre Avril publie lui-même des extraits en annexe de son œuvre. Voir W.I JENNINGS, *The law and the constitution*, 2e édition, University of London Press LTD, 1938, pp 136 et s.

⁸⁴¹ La notion s'appuie en quelques sortes sur la dichotomie entre constitution politique et constitution réelle, cette dernière s'appuyant alors sur la vie d'un peuple, que Pierre Avril rapproche de la conception institutionnelle de John-Stuart Mil.

français conduisait à forcer un peu le trait, au risque d'exagérer la part réelle que notre droit accorde à la pratique. L'argument aurait pu sembler recevable sans prendre en considération le caractère exceptionnel du droit constitutionnel, dont l'objet premier est d'organiser les rapports entre les organes politiques. C'est bien cet objet très spécifique qui justifie en lui-même l'existence de telles normes.

Le texte constitutionnel initial pose un équilibre de départ, le plus souvent en mettant en place des mécanismes permettant de pallier les excès des régimes précédents. Mais c'est la réception de cet équilibre par les différents organes qui donnera sens au texte. L'exemple de la Quatrième République en apporte une bonne illustration. La volonté du constituant de 1946 de mieux encadrer la responsabilité du Gouvernement a été largement contournée, sans doute en raison d'un décalage trop profond entre le texte, les mentalités des acteurs politique, et la complexité des données politiques. Les usages d'alors, conduisant comme sous la Troisième République, les cabinets successifs à démissionner au moindre désaveu ont progressivement acquis une force obligatoire absolument incontournable, sans qu'aucune sanction normative ne vienne toutefois en garantir l'effectivité.

D'autres ont pu percevoir dans les « conventions de la constitution », un concept écartelé entre des données contradictoires et difficilement conciliables : d'un côté la reconnaissance d'un caractère politiquement contraignant, mais de l'autre l'absence de sanctions permettant de caractériser une obligation normative au sens juridique du terme. Il importe, à cet égard, de relever que la notion est une construction doctrinale qui trouve à nos yeux une utilité circonstanciée pour pouvoir reconnaître une valeur à des effets comportementaux, et les caractériser en droit. C'est donc bien un « angle mort » que vient combler la notion. En cela, cet emprunt à la tradition britannique trouve une réelle utilité. L'incomplétude des règles écrites régissant la formation, les changements et les remaniements du Gouvernement laisse en tout cas aux normes de droit souple un champ important.

§2. La place prépondérante des normes non écrites

Les normes de « droit souple » tiennent une place que l'on peut qualifier de prépondérante dans l'ordonnement juridique qui régit la formation, les changements et les remaniements du Gouvernement. Cette importance tient d'évidence à l'incomplétude des textes constitutionnels, et plus spécifiquement de l'article 8 de la Constitution de 1958, mais elle est également liée à la spécificité de cette matière, la composition et la structuration du Gouvernement étant l'apanage des hommes qui

composent le pouvoir exécutif, et reposant largement sur des facteurs sociologiques, politiques et personnels.

Les Présidents de la République successifs ont parfois reproduit certains choix de leurs prédécesseurs, au point que certains comportements se sont progressivement imposés comme incontournables. Ils ont aussi parfois pu s'émanciper, remettant en cause des usages qui avaient progressivement acquis forces d'habitudes. Le travail de qualification du droit existant n'en est que plus complexe. Les présents développements ne sauraient donc prétendre à un inventaire complet des règles applicables, et encore moins à un travail de qualification parfait. Un tel objectif conduirait d'ailleurs même à méconnaître le caractère subjectif des notions en cause, et tout spécialement de celle de « convention de la constitution », et constituerait donc par-là une forme de négation du concept. Il a en revanche vocation à permettre une bonne présentation de leur diversité, et une meilleure appréhension de leur influence effective sur les modalités régissant la composition du Gouvernement sous la Cinquième République. Pour ce faire il importe d'abord de qualifier avec précision la norme en cause.

La majeure partie de la doctrine estime que la matière organisationnelle repose principalement sur des « pratiques ou usages simples », et des « coutumes », là où celle qui régirait les modalités politiques d'entrée et de sortie de fonction du Gouvernement laisserait une place plus importante aux conventions⁸⁴².

Une telle analyse nous paraît cependant devoir dans une certaine mesure être récusée, surtout si l'on se borne à une application stricte de la définition. L'existence d'une coutume constitutionnelle suppose en effet, une dimension psychologique très forte, puisqu'il faut que celle-ci soit reconnue comme incontournable au point même d'être éventuellement opposable devant les juridictions. De telles exigences paraissent difficilement conciliables avec le souci du constituant de reconnaître à l'exécutif une autonomie à la fois organique et fonctionnelle.

L'étude attentive de la pratique montre assurément l'influence réelle que certaines décisions ont pu avoir, aussi bien quant à la structure du Gouvernement et quant aux codes politiques régissant sa composition. En revanche, il semble difficile de considérer qu'elles aient pu acquérir une force

⁸⁴² M.CARON, *op.cit.*, p 98 et s.

suffisante au point que les titulaires du pouvoir exécutif aient pu se sentir contraints au sens juridique du terme. Les illustrations de véritables « coutumes gouvernementales »⁸⁴³, susceptibles d'avoir exercé sur les règles encadrant la formation, les changements et les remaniements gouvernementaux, ne nous semblent pas avoir été légions sous la Cinquième République. Sans doute cette catégorie de norme a-t-elle pu occuper une place plus substantielle sous ses devancières, quoique celle-ci fut limitée par l'influence des Chambres⁸⁴⁴.

En réalité la question de l'organisation comme celle de la composition des Gouvernements nous paraît surtout constituer un bon « berceau d'accueil » pour la théorie des conventions de la Constitution au sens où l'entend Pierre Avril. Autant la marge de manœuvre naturelle dont disposent les titulaires du pouvoir exécutif rend difficile que leur soit imposée une quelconque obligation, au sens juridique du terme, qui ne découlerait pas du texte lui-même, autant cette indépendance n'empêche pas l'installation progressive de contrainte politique difficilement réversible. Or, le concept de convention de la constitution transcrit parfaitement cette réalité.

Derrière une autonomie de façade qui confine même en certaine matière au pouvoir discrétionnaire, l'exécutif est cependant tenu de respecter certaines obligations dont la violation entraînerait nécessairement un bouleversement politique préjudiciable tout autant à l'équilibre des institutions, qu'aux titulaires du pouvoir exécutif eux-mêmes. Le cadre régissant à la fois l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement naît d'un rapport de force permanent, entre les deux têtes de l'exécutif d'abord, puis entre ces derniers et les majorités présidentielles et parlementaire sur le plan politique, et entre eux et l'Administration sur le plan fonctionnel.

Un tel constat laisse évidemment une part majeure à la pratique. De sa répétition peut naître une obligation certes non reconnue juridiquement, mais politique et éthique. Ces nombreux points de rapprochement n'appellent pas moins à une certaine forme de prudence, et suscitent plusieurs réserves. D'abord parce-que le concept n'est pas reçu et interprété de manière unanime par la doctrine, certains spécialistes restant opposés sinon à son utilisation même, au moins à sa transposition en droit

⁸⁴³ Matthieu Caron considère que l'on peut utiliser l'expression « coutumes gouvernementales », dans la mesure où ce sont les Gouvernements eux-mêmes qui ont au fil de l'Histoire accepté de poser un cadre régissant leur organisation. Ici c'est donc la tautologie qui semble justifier l'emploi du syntagme. (Cf M.CARON, *op.cit.*, p 101).

⁸⁴⁴

français⁸⁴⁵. Ensuite parce qu'il pourrait être parfois facile d'affubler de ce qualificatif toutes règles relevant de pratiques largement répétées, mais ne pouvant bénéficier de celui de « coutume » en raison de l'absence d'opposabilité au sens juridique du terme⁸⁴⁶. Plus que des affirmations absolues, ce sont donc des hypothèses que nous nous bornerons à émettre en la matière.

Parmi les illustrations de pratiques constitutionnelles pouvant recevoir le qualificatif de « conventions de la Constitution », nous relèverons en tout premier lieu celle qui contraint le Premier ministre à rendre sa démission au Président de la République lorsqu'il le souhaite, car elle nous semble être l'une des moins controversée. Ici, la doctrine parle de pratique *contra legem*⁸⁴⁷. Les termes employés par le doyen Vedel lors de débats sur la pertinence de ce dispositif au sein du Comité fondé sous l'égide de François Mitterrand et, dont il occupait la présidence, sont à cet égard particulièrement éclairant, puisque ce dernier relève que « nul ne peut penser que la règle puisse rendre compte de tout ce qui, dans cette matière, doit être laissé à ces conventions de la Constitution, dont le jeu ou la teneur varie nécessairement selon la conjoncture, et parfois selon la personnalité des acteurs »⁸⁴⁸.

Comment attendre plus explicite consécration ? Cette affirmation ne saurait mieux décrire, de surcroît, la spécificité du rôle de complément ou de substitut joué par les conventions de la Constitution. Elle trouve un écho tout particulier s'agissant des rapports entre les deux responsables de l'exécutif qui sont d'abord le fait des Hommes eux-mêmes. L'incapacité de la règle écrite à prendre véritablement en compte la plénitude de ce facteur humain paraît évidente.

Avant de constater en l'espèce l'existence matérielle d'une convention de la Constitution, Pierre Avril vérifie sa conformité à la grille imposée par le test de Jennings, suivant une méthodologie rigoureuse à laquelle nous ne pouvons que nous ranger.

L'existence de précédents ne suscite ici pas l'ombre d'un doute, le principe ayant toujours été le choix, par le Président de la République, du moment du départ de son Premier ministre, les exceptions en la

⁸⁴⁵ Voir notamment à cet égard F.LEMAIRE, « Les conventions de la Constitution dans le système juridique français », RFDC, n°35, pp 472 et s.

⁸⁴⁶ Sur ce point spécifique voir notamment R.CAPITANT, « Le droit constitutionnel non écrit », in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Tome III, Librairie Sirey, Paris, 1934, pp 1-8.

⁸⁴⁷ Voir sur ce point les comptes-rendus des débats parlementaires à la section 1 du présent chapitre.

⁸⁴⁸ Comité consultatif pour la révision de la Constitution, *op.cit.*, p 26.

matière se bornant au départ de Jacques Chirac en 1976, et au cas spécifique des Gouvernements de cohabitations.

Le critère psychologique, qui implique la nécessité pour les acteurs de se sentir liés par une règle, mérite sans doute un peu plus de discussion. On peut ainsi relever à l'instar d'Armel Le Divellec, que le Premier ministre ne devrait normalement ne se sentir lié par une règle qui va à rebours du texte constitutionnel⁸⁴⁹. En droit le Président de la République ne peut qu'accepter la démission de son Premier ministre. Pour autant, cette conception théorique ne résiste pas à l'épreuve des faits, et notamment à la réalité contraignante du fait majoritaire, qui fait du Premier ministre un obligé⁸⁵⁰. L'étude scrupuleuse des déclarations des différents titulaires de la fonction primo-ministérielle, rigoureusement menée par Pierre Avril achèvera ici de nous convaincre⁸⁵¹.

Force est de constater qu'il ne s'est trouvé, hormis l'hypothèse très spécifique de la cohabitation, que peu de Premier ministre pour contester ce « droit de vie et de mort » ainsi conféré au Chef de l'Etat. Les résistances de Jean-Marc Ayrault, contraint à la démission par le Président Hollande au lendemain d'élections municipales jugées calamiteuses, n'ont ainsi duré que quelques heures⁸⁵². Il faut se rendre à l'évidence, dans la tradition de la Cinquième République, un Premier ministre ne reste pas en période de concordance des majorités, contre le gré du Président de la République.

Ce constat établi, il faut ensuite s'attacher à caractériser l'existence d'une raison justifiant matériellement que la règle soit considérée comme telle par son auteur. Celle-ci est sans doute d'abord à rechercher dans le phénomène de « captation présidentielle »⁸⁵³ qui s'est progressivement imposée avec la pratique constitutionnelle. La conception hiérarchisée de la dyarchie qui en a découlé ne pourrait trouver sa pleine portée sans que le Chef de Gouvernement ne soit responsable devant le

⁸⁴⁹ Pour des développements plus prolixes en la matière, voir notamment A.LE DIVELLEC, « Rien n'oblige le Premier ministre à démissionner au lendemain de l'élection présidentielle », art.cit.

⁸⁵⁰ Sur cet aspect, et notamment la question du processus ayant conduit à l'émergence d'un véritable pouvoir de révocation contre la Constitution, voir S.RIALS, *op.cit.*, p 66-67.

⁸⁵¹ L'auteur cite à titre d'illustration la lettre de démission du Premier ministre Michel Debré, qui de manière inédite fut publiée au journal officiel, comme pour mieux souligner un respect scrupuleux des formes. Celle-ci ne laisse cependant pas d'ambiguïté quant à l'initiative du départ du Général de Gaulle. Il s'appuie ensuite sur celle de Jacques Chaban-Delmas, ou encore celle de Pierre Mauroy pour constater un caractère plus unilatéral (Cf P.AVRIL, *op.cit.*, p 113-114).

⁸⁵² Pour des développements sur les spécificités de cette démission voir G.DAVET et F.LHOMME « Le jour où...François Hollande a limogé Jean-Marc Ayrault », in *Le Monde*, pages politique.

⁸⁵³ Cette expression fut notamment utilisée par Armel Le Divellec pour qualifier la prévalence du Président de la République, notamment dans la mise en œuvre des prérogatives partagées, réf à compléter.

Chef de l'Etat. C'est donc d'abord l'épineuse question de la mise en œuvre du pouvoir gouvernemental qui semble justifier aux yeux de l'ensemble de la doctrine l'émergence progressive de cette convention. De ces motifs découle en quelques sorte « l'opposabilité politique » de cette règle.

Certes, un Premier ministre qui refuserait de démissionner ne pourrait être sanctionné au sens constitutionnel du terme, et aurait même pu être tenté par le passé, s'il jouit d'un certain soutien au sein de la majorité parlementaire, de s'opposer frontalement au Président. Le Général de Gaulle l'avait d'ailleurs relevé, lui qui déplorait à l'aube de la Cinquième République : « cette constitution a un point faible. Si le Premier Ministre rompt avec le Président de la République sur un sujet qui inquiète l'opinion, et que la majorité de l'Assemblée se solidarise avec lui, le Président est paralysé : c'est le défaut de la cuirasse »⁸⁵⁴. Mais, la présidentialisation accrue du régime achèvera de lever toute prévention sur ce point. Un Premier ministre qui tenterait de se maintenir contre la volonté élyséenne, serait *ipso facto* réduit à l'impuissance. Il existe donc bien une sanction politique de nature à caractériser l'existence d'une convention de la Constitution.

On pourrait objecter à cette énonciation l'exception impliquée par la discordance entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. La lettre de la Constitution reprend alors ses droits, et le Président de la République est contraint de fonctionner avec un Premier ministre qu'il n'a pas choisi. Loin de voir en cela une atténuation au caractère incontestable de l'existence d'une convention, Pierre Avril y voit au contraire une source de renforcement. Pour lui, la cohabitation témoigne de la flexibilité des conventions en fonction du contexte politique, et les ramène ainsi à leur essence : rendre compte juridiquement des réalités posées par la pratique constitutionnelle. La division des majorités modifie le rapport entre les deux têtes de l'exécutif, celui-ci étant contingenté politiquement. Quoiqu'il en soit, l'hypothèse de la cohabitation est en elle-même source d'une grande complexité.

Une partie de la doctrine considère ainsi que les règles qui régissent les rapports entre les pouvoirs en période de discordance des majorités relèvent pour partie de « convention de la Constitution », et qu'entre notamment dans cette catégorie juridique le principe en vertu duquel le Président de la République serait alors contraint de nommer un Premier ministre issu de la majorité politique

⁸⁵⁴ Ces propos sont ceux qui sont rapportés par A.PEYREFITTE, *Le mal français*, Plon, 1976, p 355 cité in P.AVRIL, *op.cit.*, p 116.

adverse⁸⁵⁵.

Pour caractériser l'émergence de règles précises régissant à la fois la composition du Gouvernement d'abord, puis la répartition effective des prérogatives entre le Président de la République et le Premier ministre ensuite, Pierre Avril parle d'un véritable « code de la cohabitation ». Ces propos quant à la nature des normes en découlant sont explicites : « qu'est-ce donc que ce code de la cohabitation sinon un ensemble de conventions admises par les acteurs et reconnues comme les règles applicables à la situation politique décidée par les électeurs ? »⁸⁵⁶.

Dans une telle hypothèse, il est clair que le cadre juridique qui s'est progressivement construit repose sur le précédent. De la première cohabitation entre Mitterrand et Chirac et des complexités liées à son caractère alors inédit vont naître des principes qui vont progressivement acquérir une certaine force normative, et irriguer le fonctionnement des deux autres périodes : la cohabitation Mitterrand/Balladur entre 1993 et 1995, puis la cohabitation entre Chirac et Jospin entre 1997 et 2002. De ce point de vue, et toujours selon une application rigoureuse du test de Jennings évoqué supra, le premier critère reposant sur la répétition d'un précédent, est indéniablement constituée⁸⁵⁷.

La dimension psychologique de la question suscite plus de difficultés, puisque pour trancher les désaccords résultant de cette situation politique inédite, les différents acteurs n'auront de cesse d'invoquer le texte constitutionnel. Les termes employés par François Mitterrand au lendemain de la première cohabitation sont sans équivoque « la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution »⁸⁵⁸, comme si cette configuration inédite correspondait en réalité à un retour à la normal, à rebours d'un présidentielisme qui se serait trop écarté du texte constitutionnel⁸⁵⁹.

De surcroît, un certain nombre des obligations liées à une discordance majoritaire, relèvent d'une

⁸⁵⁵ L'hypothèse de la cohabitation n'ayant pas été explicitement envisagée, c'est à la pratique de compléter l'insuffisance du cadre juridique, ce qui laisse logiquement place aux conventions. Voir notamment sur ce point F.LUCHAIRE et G.CONAC, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, 1989.

⁸⁵⁶ P.AVRIL, « Dérogation à la dérogation », in *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, LGDJ, p 145.

⁸⁵⁷ Ibid p 143.

⁸⁵⁸ Message de François Mitterrand, Président de la République, au Parlement, le 8 avril 1986.

⁸⁵⁹ On pourra cependant noter à l'inverse le point de vue de Valéry Giscard d'Estaing qui estime que la « cohabitation est contraire à l'inspiration gaulliste » et va à l'encontre de l'esprit du texte constitutionnel (Cf V.GISCARD D'ESTAING, « Et maintenant le quinquennat ! », in *Le Monde*, 11 mai 2000.

impossibilité politique d'agir normalement. Or, si le concept de convention de la Constitution implique effectivement une sanction politique, il impose aussi la reconnaissance d'une contrainte morale, qui constitue même le cœur de la reconnaissance psychologique de la règle. S'il est clair que la première cohabitation de 1986 a sans doute permis l'émergence de certaines contraintes qui se sont imposées comme incontournables et peuvent à certains égards se rattacher à l'idée de convention de la Constitution, il convient sans doute de ne surestimer ni leur nombre, ni leur poids.

La cohabitation est d'abord affaire d'intelligence humaine, et l'équilibre des pouvoirs qui s'instaure relève parfois tout autant de pratiques ou d'usages simples, que de conventions constitutionnelles. Il n'en reste pas moins que les modalités relatives à la désignation du Premier ministre puis des autres membres du Gouvernement changent, et qu'il conviendra à un stade ultérieur de notre étude, de caractériser le cadre normatif qui en dérive.

Ces deux exemples ne constituent pas l'inventaire complet des conventions susceptibles de régir la composition et la structure du Gouvernement sous la Cinquième République, et il nous appartiendra au fil de notre étude de caractériser la valeur juridique des normes comportementales qui peuvent être dégagées.

Plus encore que sur les conventions, le cadre juridique applicable repose en majeure partie sur des pratiques ou usages simples qui ne contraignent pas véritablement le successeur mais peuvent en revanche inspirer insidieusement ses choix. Cette observation vaut naturellement au stade de la formation quant au processus qui permet la désignation des ministres avec notamment les consultations non obligatoires qui sont néanmoins systématiquement menées. Elle vaut également quant au rituel encadrant la formation ou les changements de Gouvernement, la tradition imposée en la matière ne contraignant ni juridiquement, ni moralement, ni politiquement, mais étant presque systématiquement reproduite. Elle vaut enfin quant à l'organisation, la hiérarchie et la structure gouvernementale. Le choix des titulaires, de la place hiérarchique, et de l'intitulé précis de chaque ministère est libre, mais les dispositions des Gouvernements précédents constituent pour les suivants une source d'inspiration que l'on ne saurait négliger.

L'influence accordée aux pratiques et aux usages simples est donc cruciale, et s'inscrit pleinement dans la reconnaissance plus large des principes voulus par le constituant de 1958 : autonomie

fonctionnelle et organique du Gouvernement, avec en toile de fond l'idée de la reconnaissance d'un véritable droit gouvernemental parallèlement au droit parlementaire. C'est bien la souplesse générale du cadre juridique qui redonne aux responsables de l'exécutif l'espace qu'ils n'ont s'approprié sous les régimes précédents.

CONCLUSION DU TITRE :

Le cadre juridique régissant la composition du Gouvernement a été nettement transformé sous la Cinquième République. Cette transformation est d'abord d'ordre sémantique. Le mot « gouvernement », qui était considéré comme un repoussoir, dans les régimes précédents est désormais entré pleinement dans les mœurs et prend un sens organique. Il s'agit du collège, placé constitutionnellement sous la direction du Premier ministre et composé des membres figurant dans le décret de composition pris sur le fondement de l'article 8 de la Constitution.

Cette évolution favorise également la compréhension de la temporalité des opérations régissant la composition du gouvernement. La formation du gouvernement couvre l'ensemble du processus permettant l'entrée en fonction de l'organe, du début des pourparlers ou consultations préalables menées par l'exécutif, jusqu'à l'officialisation. Le changement de gouvernement désigne l'opération par laquelle le Président de la République, après avoir accepté du Premier ministre la démission de son équipe, en constitue juridiquement une nouvelle. Le mot ne signifie nullement qu'il ne nommera pas de nouveau le même chef de gouvernement, pas plus qu'il ne renseigne sur l'intensité des modifications opérés à l'intérieur de la structure. La notion de remaniement ministériel permet, enfin, de qualifier l'hypothèse dans laquelle le Président de la République sur proposition du Premier ministre, met fin aux fonctions d'un ou plusieurs membres et en nomme d'autres.

Sous la Cinquième République, cette dimension temporelle des opérations relatives à la composition du gouvernement favorise le présidentielisme majoritaire. Affranchi de la contrainte parlementaire, celui-ci peut désormais s'imposer dès son arrivée au pouvoir comme le chef d'une majorité dont les contours peuvent éventuellement dépasser ceux de sa formation politique originelle. Il dispose également de la faculté de déterminer le calendrier politique le plus approprié, ce qui constitue une source de renforcement de sa prépondérance institutionnelle. Le choix discrétionnaire de la forme de l'annonce d'un nouveau gouvernement ou d'un remaniement ministériel, et celui du moment auquel elle intervient apparaît comme un atout maître en la matière.

La prépondérance naturelle du Président de la République dans cette mécanique générale découle aussi de la souplesse de la norme constitutionnelle écrite. L'ambiguïté de la rédaction de l'article 8

laisse en effet une très large part à la pratique institutionnelle, et il est vain d'espérer pouvoir se fonder sur les travaux du Comité consultatif pour éclairer totalement sur le sens de la norme. Cette incomplétude explique la part prépondérante des usages et des conventions parmi les règles qui structurent la formation du gouvernement. Or nombre de ces pratiques vont dans le sens d'un renforcement de l'emprise présidentielle, l'illustration la plus flagrante en la matière étant celle jugée *contra legem* de la démission révocation.

Les normes applicables permettent aussi un retour à une lecture moniste des institutions dans l'hypothèse d'une discordance des majorités. L'article 8 retrouve alors son sens parlementaire initial. Le Président est alors privé de la faculté de changer le Gouvernement, et son pouvoir de nomination des ministres est réduit à une simple clause de style. L'hypothèse de la cohabitation n'ayant pas été envisagée par le constituant, les pratiques y tiennent un rôle encore plus important dans la détermination du cadre applicable que dans celle de la concordance des majorités, certains auteurs allant jusqu'à parler d'un véritable « code de la cohabitation » qui résulterait de la pratique institutionnelle.

Que ce soit dans l'hypothèse d'une concordance des majorités, ou dans la configuration devenue plus improbable d'une cohabitation, la contribution majeure de cette *lex imperfecta* pose aussi la question de la qualification des pratiques caractérisées. Ainsi, le recours dans le cadre d'une démonstration scientifique à la notion de convention de la Constitution a pu parfois être réprouvée par une partie de la doctrine, celle-ci étant clairement empruntée à la tradition constitutionnelle britannique. Une transposition trop mécanique du concept pourrait conduire à en déformer l'essence. Il n'en demeure pas moins d'une grande utilité pour qualifier juridiquement des pratiques dont la force contraignante est manifeste, mais qui n'ont pas à proprement parler d'opposabilité juridique.

La part majeure des usages et des conventions dans la détermination du cadre juridique applicable illustre enfin la capacité dont dispose le gouvernement pour régir sa propre organisation et son propre fonctionnement. Cette autonomie organique et fonctionnelle soulève en toile de fond la question de l'existence d'un droit gouvernemental.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE :

« Le présidentielisme majoritaire, en tant que tel, n'a été conçu ni même voulu par personne, même pas par le général de Gaulle. Il a été forgé au cours d'un demi-siècle par des fragments de doctrine et de pratiques commodes, mis bout à bout au petit bonheur la chance et triés par une espèce de sélection naturelle qui a entériné les réussites, et les a au besoin empiriquement coordonnée ». Ces mots de Georges Vedel, rapportés par Philippe Lauvaux dans *Destins du présidentielisme*, ne sauraient mieux décrire la singularité du processus qui a abouti à la transformation du régime. Celle-ci est tout autant le corollaire de l'imcomplétude et des silences du texte constitutionnel, le fruit du tempérament des Hommes, et la conséquence du surcroît de légitimité dont dispose désormais le Président de la République du fait de son élection au suffrage universel direct. La conjonction entre scrutin présidentiel et scrutin législatif majoritaire avec ballottage vient parachever cette mue constitutionnelle.

Le phénomène de subordination du Gouvernement au Président de la République apparaît comme la conséquence intrinsèque du texte constitutionnel. Elle découle de la lettre même de l'article 8 de la Constitution et des conditions de la désignation du Premier ministre – dès lors que le Président le choisit effectivement – qui introduit d'emblée un lien de hiérarchie entre les deux hommes. Fort de cette ascendant constitutionnel et libéré des contraintes partisans, le chef de l'Etat pourra d'autant plus facilement capter le pouvoir de nomination, le choix des autres membres du gouvernement constituant la première étape de ce processus d'appropriation. Dès lors, il est aisé de comprendre l'importance des opérations régissant la composition du gouvernement dans l'économie générale des institutions. Elles permettent au Président de la République de s'imposer d'emblée comme l'élément structurant des blocs majoritaires.

En cette matière, l'étude réalisée a permis d'apporter la démonstration du développement sous la Cinquième République d'une tendance à la « scénarisation » de la formation d'un nouveau gouvernement. Tout au long du processus l'Elysée utilise avec une extraordinaire habileté l'ensemble des instruments qui lui permettent d'imprimer sa prépondérance institutionnelle. Les consultations préalables d'abord, l'annonce publique sur le perron de l'Elysée ensuite, puis les passations de pouvoir et l'organisation du premier Conseil des ministres, sont toujours orchestrées avec une particulière

méticulosité. Les informations sont savamment distillées aux organes de presse. Cette mise en scène presque « balzacienne » pourrait sembler mineure, mais elle est essentielle dans l'affirmation spontanée du primat présidentiel.

La large part laissée aux acteurs politiques dans l'élaboration du cadre applicable explique que la lecture parlementaire initialement souhaitée par la plupart des membres du Comité consultatif constitutionnel ait été rapidement reléguée à l'arrière-plan. Si la lecture du régime s'est avérée présidentialiste, sans doute faut-il admettre que les fondations sur lesquelles il repose l'étaient aussi, et les premiers discours institutionnels du Général témoignent bien de cet Etat d'esprit initial. Toutefois, la dualité du texte rend la norme parfaitement adaptable à l'hypothèse d'une cohabitation, le schéma moniste initial reprenant ses droits, et le système majoritaire reposant alors sur le Premier ministre. Quel que soit la configuration, l'évolution du cadre aura permis aux deux têtes de l'exécutif de se réapproprier le choix des Hommes.

Deuxième Partie : La restauration d'une autonomie présidentielle quant au choix des hommes

« Il nous paraît nécessaire que le Chef de l'Etat en soit un, c'est à dire qu'il soit élu et choisi pour représenter les français réellement la France et l'Union Française, qu'il lui appartienne, dans notre pays si divisé, si affaibli et si menacé, d'assurer au-dessus des partis le fonctionnement régulier des institutions, et de faire valoir, au milieu des contingences politiques, les intérêts permanents de la nation. Pour que le Président de la République puisse remplir de tels devoirs, il faut qu'il ait l'attribution d'investir les gouvernements successifs, d'en présider les conseils et d'en signer les décrets ». Dans le prolongement immédiat de la philosophie du discours de Bayeux, ce passage du discours d'Epinal prononcé quelques mois plus tard montre toute l'importance de la thématique du choix des hommes dans la vision gaulliste des institutions.

L'Historien Nicolas Roussellier met en évidence l'incidence du parcours personnel du Général, et notamment de sa formation de militaire, dans l'importance qu'il accorde à la restauration de cette faculté de l'exécutif à désigner librement les hommes qui le composent : « De la France libre à l'avènement de la Cinquième République, l'expérience gaullienne se caractérise par une vaste *réforme* qui vise à replacer le fait militaire au cœur de la conception et de la pratique du pouvoir politique. Cette conception nouvelle n'a pas été simple à définir ni facile à mettre en œuvre [...]. L'innovation introduite par l'expérience gaullienne d'une articulation du militaire et du politique se révèle dans la manière d'organiser matériellement le pouvoir du général de Gaulle, notamment vis-à-vis de son entourage et des services qui lui sont rattachés »⁸⁶⁰.

La matrice de la doctrine institutionnelle du Général repose sur le fait de redonner au chef de l'Etat un véritable pouvoir de commandement, dans la dimension militaire que ce terme peut revêtir. La faculté présidentielle de choisir librement les hommes qui composeront le gouvernement, puis la possibilité de les révoquer ultérieurement apparaît comme le pré-requis indispensable à la restauration de l'autorité présidentielle. Il constitue aussi la « pierre angulaire » de l'affranchissement du

⁸⁶⁰N.ROUSSELLIER, *La Force de gouverner, op.cit.*, p 377 puis 381.

gouvernement vis-à-vis du Parlement : désignés par le seul Président de la République, le Premier ministre et les ministres lui sont en premier lieu redevables.

Pour appréhender pleinement les conséquences doctrinales de cette évolution, et déterminer la réalité de l'autonomie présidentielle, il importe de distinguer l'entrée en fonction des membres du gouvernement (Titre 1), de leur départ (Titre 2).

Titre 1 : Une autonomie présidentielle restaurée quant à l'entrée en fonction des membres du gouvernement

« L'hôte de l'Elysée, souvent rabaissé à un symbole a été transfiguré de nos jours, par l'onction populaire, au point de briller au firmament »⁸⁶¹. Ces mots de Jean Gicquel rendent parfaitement compte de la mutation qui s'est opérée sous la Cinquième République. Pourtant, l'approche consistant à voir dans l'élection au suffrage universel direct la cause unique de cette transformation mérite d'être pondérée. Celle-ci est d'abord le fruit de l'émergence d'une nouvelle doctrine qui redonne à l'exécutif une plus franche autonomie vis-à-vis du Parlement.

La restauration au profit du Président de la République d'un véritable pouvoir de désignation du Premier ministre et des ministres constitue un axe souvent délaissé, mais absolument essentiel, de la doctrine gaulliste des institutions. Elle apparaît également comme une des raisons profondes de la métamorphose du régime. Cette faculté présidentielle du choix des hommes va entraîner l'émergence de nouveaux profils, et le passage par un mandat parlementaire qui était presque incontournable sous la Quatrième République va devenir facultatif⁸⁶². Une telle donnée affecte nécessairement l'équilibre général des institutions, puisque le parcours et l'orientation de ceux qui les servent ne les inclinent pas à la défense d'un modèle reposant sur la souveraineté parlementaire⁸⁶³.

La marge de manœuvre dont dispose désormais les têtes de l'exécutif renverse aussi la hiérarchie entre les critères permettant l'entrée au gouvernement. Prépondérantes sous ses devancières, les considérations d'ordre partisane ne sont plus, sous la Cinquième République, qu'un facteur explicatif des choix opérés. En revanche, d'autres variables comme la proximité avec le chef de l'Etat, l'Etat de l'opinion, ou la question d'une représentation équilibrée du corps social sont désormais pris en considération. Cet Etat de fait interroge également, à côté des dispositions de l'article 8 de la Constitution, sur la réalité du partage des rôles entre Président de la République et Premier ministre dans les opérations qui encadrent la composition du Gouvernement.

Pour appréhender pleinement la portée des transformations opérées quant à l'entrée en fonction des

⁸⁶¹ J.GICQUEL, in J-F.SIRINELLI (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au Xxe siècle*, PUF, 1995, p 836.

⁸⁶²Cet Etat de fait est largement encouragé par l'article 23 de la Constitution qui pose une incompatibilité entre mandat parlementaire et fonctions ministérielles.

⁸⁶³Cf notamment N.ROUSSELLIER, « La composition du nouveau gouvernement : quels enseignements pour l'analyse politique ? », *JusPoliticum*, 13 juillet 2020.

membres du gouvernement, il importe de distinguer d'abord le choix du Premier ministre (Chapitre 1), avant de se focaliser sur celui des autres membres du gouvernement (Chapitre 2)

Chapitre 1 : Le choix du premier ministre, ou le trompe l'œil d'un pouvoir discrétionnaire du président de la République

Le syntagme « Premier ministre » puise ses racines dans la plus profonde tradition de l'Ancien Régime, cette appellation ayant progressivement remplacé celle de principal ministre qui prévalut par le passé. L'étymologie des mots est à cet égard révélatrice. Nous savons déjà que le mot ministre s'apparente au terme latin *minister*, soulignant davantage le rôle de serviteur dévolu au titulaire de cette fonction que les honneurs qui s'y attachent. Mais l'adjectif « principal » appelle également notre attention, puisque ce terme provient du latin *principalis*, lui-même dérivé de *princeps* ce qui souligne le lien privilégié entretenu alors entre le monarque et celui qui est par l'octroi de ce titre, officiellement établi comme son plus proche collaborateur⁸⁶⁴.

Cela explique en partie la confusion progressive entre les deux expressions « premier ministre » et « principal ministre », leur bénéficiaire étant en même temps le premier serviteur du prince, et celui que l'on place avant les autres. La première consécration de cette appellation remonte au XVII^e siècle avec l'ascension politique de Richelieu. Alors même qu'il est de tradition que le Roi gouverne à grand conseil, l'entrée dans les hautes sphères du Cardinal va bouleverser le fonctionnement habituel du pouvoir.

Celui que Gabriel Hanoteaux décrit dans sa biographie comme « un évêque zélé et courtisan habile [...], fait pour gouverner »⁸⁶⁵ va petit à petit s'imposer comme l'Homme d'influence de la Couronne. La cour commence alors à l'évoquer comme le *principal des ministres*, sans que cette titulature ne soit encore institutionnalisée. C'est dans les lettres patentes du 21 novembre 1629 que Richelieu se voit accorder officiellement le titre de « *Conseiller dans les conseils du Roi, et Principal ministre d'Etat* »⁸⁶⁶. L'incertitude demeure cependant sur l'appellation qui lui était quotidiennement conférée.

⁸⁶⁴Pour des développements plus complets sur l'origine des deux expressions voir notamment A.CLAISSE, *Le Premier ministre de la Ve République*, LGDJ, 1972, p 9.

⁸⁶⁵G.HANOTEAUX, *Histoire du Cardinal de Richelieu*, Plon, 1934, p 133.

⁸⁶⁶Une analyse plus attentive montre qu'en réalité le Cardinal de Richelieu avait déjà envisagé l'hypothèse d'une véritable institutionnalisation d'un ministère véritablement institutionnalisé et dirigé. Il mentionne ainsi que le Roi « ne peut avec fruit avoir plus de quatre [conseillers], et encore faut-il qu'entre eux il y en ait qui ait l'autorité supérieure et qui soit comme le premier mobile qui meut tous les autres lieux sans être mû que de son intelligence ». (Cf Cardinal DE

Les historiens relèvent que la plupart des documents officiels mentionnent le titre de *principal ministre*, mais il semble néanmoins que le monarque ait usuellement privilégié celui de *Premier ministre* pour évoquer son plus proche conseiller, et c'est cela que l'Histoire semble avoir retenu.

L'utilisation commune de ces deux appellations perdurera puisque le successeur désigné du Cardinal de Richelieu, le Cardinal de Mazarin sera communément appelé Premier ministre sans pour autant que ce titre ne lui soit officiellement décerné par lettres patentes. Sans doute cette reconnaissance officielle d'un premier parmi les conseillers fut-elle une des causes de la fronde des Parlements, l'institution même du Premier ministre étant largement perçue comme une source de renforcement de la puissance du monarque. Pourtant, l'absolutisme de Louis XIV aura provisoirement raison de cette appellation, puisque le monarque refusera de prendre un Premier ministre, l'exercice de la prérogative n'étant à ses yeux, susceptible de ne connaître aucune délégation.

Depuis lors, le titre connut de fugaces résurgences. Le duc de Bourbon en fut ainsi pourvu bien que ne disposant pas d'un véritable primat sur les secrétaires d'Etat. Au contraire le Cardinal de Fleury, qui est considéré comme ayant été *ipso facto* principal ministre du jeune Louis XV, ne bénéficia jamais de l'attribution effective de cette fonction. Cette pratique à éclipses témoigne surtout d'une certaine réticence des monarques à déléguer la direction de leurs conseillers, à la fois pour ne pas se départir de leurs prérogatives, mais également parce que les figures de Richelieu, de Mazarin puis de Fleury avaient laissé l'image d'un exercice suprême et exclusif du pouvoir.

Ces périodes n'en ont pas moins contribué à institutionnaliser cette appellation, au point que celle-ci a pu inspirer nos voisins britanniques. Ces derniers ont d'abord marqué une certaine réticence à utiliser le terme⁸⁶⁷, préférant celui plus neutre de *first minister*, qui suppose certes une prévalence dans l'ordre protocolaire, mais n'entraîne pas de prépondérance hiérarchique. Ce n'est qu'ultérieurement que le *Prime minister* britannique entrera dans les mœurs, et deviendra le chef d'un Cabinet institutionnalisé.

A la même période, l'institution du Premier ministre sera fermement rejetée par les constitutions révolutionnaires qui la perçoivent comme une source de renforcement de la Couronne. Les propos de

RICHELIEU, *Testament politique*, Laffont, 1947, p 305), Cité in A.CLAISSE, *op.cit.*, p 13.

⁸⁶⁷On relèvera à cet égard les propos Lord Clarendon qualifiant le Premier ministre de « titre si récemment transporté du français en anglais, qu'on ne l'a pas assez bien compris pour y prendre goût ».

Robespierre sont révélateurs de la pensée de l'époque, puisque celui-ci observe que « rien ne serait plus dangereux que de créer un nouveau pouvoir ministériel »⁸⁶⁸. Dans l'esprit du constituant de 1791, les ministres n'ont de sens que pour permettre à l'Assemblée d'exercer un contrôle sur l'exécutif en dépit de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité du Roi⁸⁶⁹. L'opposition à l'existence d'un Premier ministre est surtout la traduction concrète du légicentrisme qui régnait alors, l'unité gouvernementale autour d'une figure forte étant de nature à permettre l'émergence d'une forme de concurrence qu'il fallait éliminer au nom de l'hégémonie parlementaire⁸⁷⁰.

De manière paradoxale, c'est le raisonnement inverse qui conduira sous les périodes de la Restauration et de l'Empire à écarter le recours à cette fonction. L'idée d'un chef de Gouvernement véritablement autonome est peu compatible avec la volonté des monarques d'apparaître comme les seuls titulaires de l'exécutif et d'exercer eux-mêmes le pouvoir de direction du cabinet. L'institution d'un exécutif bicéphale est alors perçue comme un facteur d'affaiblissement de l'exécutif par les monarchistes. Pourtant, c'est bien au cours de cette période et sur l'initiative de Louis XVIII, et de Charles X, que le travail d'unification du Cabinet commencera⁸⁷¹. Mais, le choix d'avoir recours à l'appellation de « Président du Conseil » et non à celle de « Premier ministre » est assez significatif. Il permet en réalité de bien encadrer la fonction et de limiter sa sphère d'influence.

L'utilisation du titre de Président du Conseil ne survivra pas à l'arrivée au pouvoir de Louis-Napoléon Bonaparte, ce dernier estimant être le seul véritable chef du Gouvernement. Durant l'Empire, la prohibition de la fonction de Premier ministre est explicite. Napoléon III affirme ainsi : « il me paraît en dehors de l'esprit de la lettre de la Constitution de charger une seule personne de former un cabinet. Cela serait reconnaître l'existence d'un Premier ministre »⁸⁷². La pratique constitutionnelle montre que dans les faits certains ministres recevaient de l'Empereur la charge de la formation du Gouvernement, et conservaient ensuite un certain primat sur les autres membres du Gouvernement⁸⁷³.

⁸⁶⁸Propos tenu par Maximilien de Robespierre lors des débats du 9 avril 1791. Cf notamment réimpression de l'ancien moniteur, Paris, 1841, tome VIII, p 490.

⁸⁶⁹Sur cette question voir notamment L.MUEL, *Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France depuis cent ans*, Mouillot, 1890, p 140.

⁸⁷⁰Voir notamment à cet égard S.RIALS, *Le Premier ministre, op.cit.*, pp 70 et s.

⁸⁷¹Les Présidents du Conseil d'alors cumulent cette fonction avec un autre portefeuille. Malgré cela il semble difficile de caractériser dès cette période l'existence d'une véritable solidarité gouvernementale. Elle en pose cependant les prémisses. Voir supra les développements de cette thèse.

⁸⁷²Lettre à Emile Olivier du 7 novembre 1869.

⁸⁷³Ce fut d'emblée le cas d'Emile Ollivier qui reçut officiellement de l'Empereur la charge de constituer un ministère, sans

La Troisième et la Quatrième République renoueront avec la tradition d'un chef de Gouvernement officiellement reconnu. Néanmoins, le choix de l'appellation de Président du Conseil n'est pas qu'un simple détail sémantique, et marque le refus des hommes d'alors de céder à l'influence britannique. L'attachement à une forme de « parlementarisme absolu » était encore trop prégnant, et le principe même d'une autorité gouvernementale forte semblait aller à l'encontre de l'Etat d'esprit dominant. C'est pourtant bien durant cette période que l'idée d'avoir recours à un Premier ministre au vrai sens du terme fit son chemin, à la fois dans la doctrine et dans la pensée des Hommes politiques d'alors⁸⁷⁴. Les républicains les plus attachés à un renforcement du pouvoir exécutif appellent de leurs vœux la création d'un véritable Premier ministre.

Ce fut le cas de Léon Blum, qui mit en exergue l'absence d'effectivité du rôle dévolu au Président du Conseil, prônant un alignement de ses pouvoirs et de son rôle au sein de la majorité parlementaire sur le modèle anglais⁸⁷⁵. De même Gaston Doumergue souligna-t-il la nécessité d'un Gouvernement qui soit véritablement dirigé par un Chef et puisse à cet égard disposer d'une véritable autorité, ce qui conduit nécessairement pour lui à un élargissement du rôle dévolu au Président du Conseil, et à lui conférer une appellation qui corresponde à cette nouvelle place⁸⁷⁶.

Avec le processus d'élaboration de la Constitution de la Quatrième République, la ligne de fracture s'avérera plus nette encore. Le Général de Gaulle appellera explicitement dans le discours de Bayeux à la reconnaissance d'un Premier ministre, y voyant la condition incontournable à l'instauration d'une autonomie gouvernementale⁸⁷⁷. L'appellation de Président du Conseil pouvait apparaître comme pourvue d'une forte connotation Parlementariste, ce dernier étant en réalité selon les termes de

pour autant avoir ni le titre de Premier ministre, ni celui de Président du Conseil.

⁸⁷⁴ A cet égard, Nicolas Rousselier observe qu'à partir de l'après première guerre mondiale « l'exécutif n'est plus seulement redevable de la bonne marche des travaux législatifs, il a acquis une vocation qui lui est propre. De ce point de vue, la plupart des représentants des générations républicaines ne considèrent plus la chute d'un Gouvernement comme une péripétie qui ne vient interrompre que des projets vagues ou dispersés ». Cf N.ROUSSELIER, *La force de gouverner, le pouvoir exécutif en France XIXe-XXIe siècles*, Gallimard, 2015, p 459.

⁸⁷⁵ Les termes utilisés par ce dernier sont à cet égard éloquentes : « Pour rappeler deux expressions anglaises, un Président du Conseil se nomme vis-à-vis de ses ministres, alors que le Premier ministre vis-à-vis du Parlement le chef. Habituellement à voie en lui ce qu'il est, ou ce qu'il devrait être : un monarque...un monarque temporaire et constamment révocable. Il faut faire comme les anglais ! Le malheur est que nous avons imité la réforme anglaise sans l'avoir exactement connue ou comprise. » Cf L.BLUM, *Lettres sur la réforme du Gouvernement, op.cit.*

⁸⁷⁶ Voir notamment Discours prononcé par Gaston Doumergue, Président de la République, le 24 septembre 1934 à Paris.

⁸⁷⁷ Voir développement de cette thèse supra.

Stéphane Rials, un « faux homme fort »⁸⁷⁸. Là, le titre collait parfaitement aux aspirations des constituants de 1946, viscéralement attaché à la prédominance de l'organe parlementaire en dépit du souci alors affiché de rationalisation.

La consécration dans la Constitution du 4 octobre 1958 de l'institution primo-ministérielle ne doit donc rien au hasard. Homme clé du nouveau régime, le Premier ministre est en réalité au carrefour de plusieurs traditions : l'héritage de la Monarchie qui faisait du « principal ministre » le plus fidèle serviteur du monarque, et la pratique du régime parlementaire des Républiques précédentes qui a conduit à l'émancipation de l'organe gouvernementale et à la singularisation de son rôle vis-à-vis de la majorité parlementaire. Moins autonome vis-à-vis de l'institution présidentielle que ne l'était le Président du Conseil, le Premier ministre apparaît cependant nettement renforcé par son rôle de second -non officiel mais pourtant bien réel- du Président. La puissance nouvelle dont ce dernier est désormais constitutionnellement pourvu, a rejailli sur lui.

Homme fort de l'exécutif, le Président du conseil de la Troisième et de la Quatrième République était une institution sous domination parlementaire. Clairement subordonné au Président de la République, le Premier ministre devient lui un second puissant, dont le primat sur la majorité parlementaire n'est plus contestable. De cette différence résulte à la fois l'importance du choix présidentielle, mais également la différence notoire entre les profils des Présidents du Conseil des républiques antérieures, et ceux des Premiers ministres de la Cinquième République (Section 1). Toutefois, une variable importante demeure en cas de discordance des majorités (Section 2).

Section 1. L'émergence de caractères propres à la Cinquième République

Sans doute n'est-il plus véritablement nécessaire de le rappeler à ce stade de notre étude : la lettre de l'article 8 de la Constitution de 1958 affranchit désormais le Président de la République de toute contrainte juridique quant au choix du Premier ministre. Ce faisant, le texte ne diffère d'ailleurs pas véritablement des régimes précédents, puisque la limitation de la marge de manœuvre conférée au Président de la République résultait d'abord de contraintes pratiques, et de règles coutumières.

⁸⁷⁸S.RIALS, *op.cit.*, p 67.

La nécessité de nommer systématiquement un député à Matignon⁸⁷⁹, puisait notamment ses racines dans la crise du 16 mai 1877, et le refus proclamé de la Chambre basse d'avoir une quelconque relation avec le général Gaëtan de Rochebouët au motif que celui-ci n'était pas l'un des leurs⁸⁸⁰. Cette attitude de la Chambre basse qui intervenait dans un contexte bien particulier, n'en a pas moins entraîné une cristallisation de cette pratique répétée tout au long de la Troisième et de la Quatrième.

Plus encore que la lettre, ce sont les mentalités qui évoluent avec l'avènement de la doctrine gaulliste. Alors que toute la tradition républicaine consistait à aller chercher la source de légitimité gouvernementale à l'intérieur du cadre parlementaire, avec tous les sacrifices que cela pouvait impliquer, celle-ci repose désormais sur le seul bon-vouloir de la figure présidentielle⁸⁸¹. L'encadrement du processus aboutissant à la nomination du Premier ministre en ressort transformé : celui-ci ne saurait désormais résulter des combinaisons d'appareils ou du système des partis.

La position du Général n'a guère varié sur ce point. Ce dernier observait ainsi dès 1951 que : « les Assemblées ont maintes fois donné la preuve de leur incapacité à garantir la stabilité nécessaire du Gouvernement. A cause des partis aucune politique n'est possible à l'exception de celle qui revient à n'en avoir pas »⁸⁸². Cette condamnation de principe sera d'ailleurs réaffirmée au début de la Cinquième République : « personne ne doute que les affaires du siècle sont trop dures pour les combinaisons d'appareil »⁸⁸³. La rupture de la Cinquième République avec ses devancières est donc incontestable.

L'émergence du fait majoritaire, la nouvelle stabilité du cadre partisan qui en découle et l'accroissement progressif de sa propre légitimité offrent désormais au Président de la République une liberté inédite pour désigner le Premier ministre (§1). Pour autant, cette dernière n'est pas exempte de contraintes politiques, mais la liberté présidentielle réside davantage dans une capacité à apprécier et à hiérarchiser ces dernières comme il l'entend (§2). La révision constitutionnelle du 24 septembre 2000, et l'inversion du calendrier électoral viennent cependant modifier quelque peu les données

⁸⁷⁹Hormis le Général de Rochebouët, la seule exception notoire en la matière réside en la personne de Gaston Doumergue en 1934.

⁸⁸⁰Voir sur ce point précis J.MASSOT, *Chef de l'Etat et Chef de Gouvernement*, La documentation française, pp 80 et s.

⁸⁸¹Pour des développements plus abondants, N.ROUSSELIER, *op.cit.*, pp 568 et s.

⁸⁸²Discours du Général de Gaulle à Bourges, le 25 février 1961.

⁸⁸³Allocution radiodiffusée et télévisée du 2 octobre 1961.

relatives au choix du Premier ministre sous la Cinquième République (§3).

§1. La liberté retrouvée du Président de la République

Pour bien appréhender le cadre constitutionnel propre à la Cinquième République, il importe tout d'abord d'en exposer les données générales (A), avant d'analyser en quoi celles-ci ont permis l'émergence de nouveaux profils de Premiers ministres (B). Le lien de confiance entre le Président de la République et son futur Premier ministre devient ainsi un critère prépondérant (C).

A. L'émergence de données nouvelles

« Les textes répondent aux nécessités, le choix c'est l'affaire des hommes »⁸⁸⁴. Par cette courte citation, le Général de Gaulle témoigne de l'importance qu'il accordait à l'existence de nominations discrétionnaires. Mais, si l'article 8 constitue par lui-même une innovation en dispensant le processus des consultations d'usages, il appartenait là encore à la pratique de lui donner sa pleine portée.

Le cadre général de la Cinquième République repose sur l'autonomie fonctionnelle et structurelle affirmée du pouvoir exécutif. S'il est dans l'ordre des choses que le Président de la République prenne en considération le « sentiment général du Parlement », ce n'est plus une contrainte juridique, et il peut parfaitement envisager de s'en affranchir⁸⁸⁵. Deux traits caractéristiques en découlent.

Le premier réside dans la négation de la place dévolue aux partis politiques, qui jouaient un rôle déterminant dans le processus de désignation. Ce n'est plus de pourparlers menés entre les différentes forces d'une coalition de circonstances que doit émerger un choix, mais bien d'une décision présidentielle personnelle et lucide. Évidemment, il ne s'agit pas ici de nier que le cadre partisan puisse ponctuellement influencer sur le choix présidentiel, mais il ne constitue plus le facteur prépondérant. Le dessaisissement parlementaire prévu par les textes est donc consacré par la pratique constitutionnelle⁸⁸⁶.

⁸⁸⁴La citation est rapportée par A.PASSERON, in *De Gaulle parle, op.cit.*, p 79.

⁸⁸⁵Etienne Burin des Rozières, qui fut secrétaire général de l'Élysée pendant deux ans sous la Présidence du Général de Gaulle d'innovation considérable. Cf E.BURIN des ROZIERS, « Le Président de la République et son Gouvernement », in *Deux constitutions, la Ve République et la République italienne, Actes du colloque organisé par l'Associazione Italia-Francia, et l'Ecole française de Rome*, Collection de l'Ecole française de Rome, 1988, p 7.

⁸⁸⁶Ici réside sans doute l'originalité de l'institution du Premier ministre. Si celle-ci est « inhérente au régime

Le second trait dominant réside dans l'étroitesse du lien qui va progressivement s'instaurer entre le Président de la République et le Premier ministre qu'il va désigner. Désormais, c'est sur l'unité de la majorité présidentielle que repose l'équation, et cette idée maîtresse s'ancrera rapidement dans la doctrine⁸⁸⁷. Les propos du Général de Gaulle lors de la fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964 sont sans appel : « on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet ». Contre la lettre de la Constitution, et notamment les dispositions des articles 20 et 21, la lecture prédominante des institutions va rapidement privilégier des hommes prêts à accepter une certaine immixtion présidentielle dans la mise en œuvre du pouvoir gouvernemental, ce qui conduit à se tourner fréquemment vers des fidèles du Président de la République.

B. Le nouveau profil du Chef de Gouvernement sous la Cinquième République

Ces données nouvelles affectent profondément le profil du Premier ministre sous la Cinquième République. Comme le constate Hugues Portelli, nous sommes brutalement passés d'un régime où les Présidents du Conseils avaient tous été préalablement députés et tiraient leur légitimité de l'onction populaire, la plupart étant alors des notables de provinces, médecins ou avocats, à un système où une très large majorité des heureux élus ont fait leur classe dans la plus haute fonction publique, gagnés leur légitimité sous les lambris des cabinets ministériels ou même dans l'entourage immédiat du Président de la République, un mandat électoral enrichissant fréquemment un tel parcours, sans néanmoins que ce passage ne fasse véritablement partie du *cursus honorum* obligatoire⁸⁸⁸.

D'aucuns observent à cet égard, que la rupture n'a pas été immédiate, et que le choix de Michel Debré comme premier titulaire de la fonction témoignait d'une volonté de ne pas brusquer le passé. Pourtant, sa désignation constituait déjà une évolution notoire. Dans la tradition parlementariste, le Général de Gaulle aurait logiquement dû se tourner vers Jacques Soustelle perçu comme le leader politique de

parlementaire », selon les termes mêmes d'Alexandre Bonduelle, elle épouse des formes très diverses selon les régimes constitutionnels et selon les périodes. Ainsi, la liberté dont est pourvu le Premier ministre vis-à-vis du cadre partisan constitue bien une spécificité de la Cinquième République. Cf A.BONDUELLE, *op.cit.*, p 38.

⁸⁸⁷ Sur ce sujet Georges Pompidou note ainsi : « C'est pourquoi je suis convaincu que les futurs Présidents de la République, quels qu'ils soient, seront conduits à choisir comme Premiers ministres des hommes qui leur soient étroitement liés, sur le plan non seulement politique, mais intellectuel et personnel ». Cf G.POMPIDOU, *Le nœud gordien*, Plon, 1974, p 65.

⁸⁸⁸ H.PORTELLI, « Les Premiers ministres : essai de typologie », in *Pouvoirs*, n°83, p 24.

l'UNR, qui venait de sortir gagnant des élections législatives, et qui était d'ailleurs cité par les observateurs politiques comme le principal favori⁸⁸⁹. En privilégiant un homme qui n'était pas à proprement par le représentant de la majorité parlementaire, le premier Président de la Cinquième République a consacré officiellement son intention constamment affichée depuis le 16 juin 1946, de mettre un terme à la logique du système de partis dans le choix du Chef de Gouvernement⁸⁹⁰.

Par ailleurs, le profil même de Michel Debré contraste largement avec les usages des Républiques précédentes. Avant d'être le Garde des sceaux du Général de Gaulle, ce dernier occupait un mandat de Conseiller de la République d'Indre-et-Loire, et non de député comme l'aurait voulu la tradition du régime précédent⁸⁹¹. Enfin, pour tous il apparaît clairement que c'est d'abord à sa fidélité incontestable au Général qu'il a dû sa nomination⁸⁹². Homme clé du processus d'élaboration de la Constitution de 1958, Michel Debré était aussi l'un des seuls poids lourds à l'avoir constamment accompagné depuis 1945. Dès 1958, la logique a donc changé, et le lien personnel prévaut déjà sur les considérations partisans.

C'est avec la désignation de Georges Pompidou en 1962, que la fracture apparaît nettement consommée, ce dernier constituant presque à tous égards, l'antithèse même des profils de Chef de Gouvernement de la Quatrième République. Ce changement radical réside d'abord dans la formation, et le parcours même de l'intéressé. Normalien, agrégé de lettres⁸⁹³, Pompidou est devenu Haut

⁸⁸⁹La relation entre le Général de Gaulle et Jacques Soustelle a cependant toujours été très complexe. Cet homme avait été membre du cabinet du Général en 1943, et ministre de l'information dans le Gouvernement provisoire de la République française en 1945, Entre 1947 et 1951 le Général de Gaulle lui confie la charge de sa nouvelle formation politique le RPF. Toutefois, progressivement Soustelle va s'émanciper du Général, avec notamment en toile de fond, des oppositions sur la question algérienne. Sur ce sujet voir notamment, H.TEMPLE, « Souverainisme mal compris : il y a 60 ans, le clash Soustelle/de Gaulle », *Front Populaire*, 22 avril 2021.

⁸⁹⁰La portée de cette rupture a sans doute été atténuée par la personnalité équilibrée de Michel Debré, plus compatible que le Général de Gaulle avec une orientation Parlementariste du régime, et par le rôle central qu'il avait joué en tant que Garde des sceaux, dans l'élaboration de la nouvelle Constitution. Sa légitimité ne pouvait dès lors plus vraiment être contestée.

⁸⁹¹En revanche, le premier Chef du Gouvernement de la Cinquième République fera ensuite le choix de la représentation nationale, puisqu'il sera député de La Réunion entre 1968 et 1988, avec comme unique discontinuité les périodes de retour aux fonctions gouvernementales.

⁸⁹²Patrick Samuel décrypte ainsi : « La promotion de Michel Debré est la plus foudroyante qu'ait connu notre histoire depuis la monarchie. Il faut remonter aux siècles passés pour voir ainsi un favori sortir de l'ombre et s'asseoir à la droite du maître autour de la table verte du pouvoir ». En réalité l'auteur montre que la nomination de Michel Debré était largement anticipée par le Général de Gaulle, qui lui avait demandé de ne pas se présenter aux élections législatives afin de rester extérieur aux partis. Cf P.SAMUEL, *Michel Debré, L'architecte du Général*, Arnaud Franel éditions, 1999, pp 189 et s.

⁸⁹³De cette période Georges Pompidou conservera selon les mots de Stéphane Rials « un goût prononcé pour les belles lettres ». Cette appétence le conduira notamment à publier une *Anthologie de la Poésie*. Ce goût de la littérature l'a

fonctionnaire sur le tard, puis a exercé des fonctions de premier plan dans le secteur privé comme directeur général de la Banque Rothschild. Cette double appartenance à l'Enseignement et à la Haute administration contraste fermement avec les habitudes du passé.

Deuxième aspect saillant de la personnalité de Pompidou, ce dernier n'a jamais exercé véritablement de mandat politique, puisqu'il n'a préalablement été ni parlementaire, ni ministre, ni même élu local. Cette virginité politique a incontestablement pesé en sa faveur dans la décision présidentielle. Elle aurait été proprement inenvisageable sous les régimes précédents, et témoigne donc d'une évolution notoire des mœurs⁸⁹⁴. Le dernier point à souligner repose sur le statut même de l'intéressé auprès du Général de Gaulle, puisqu'il avait été précédemment à sa nomination, son directeur de cabinet à Matignon, puis son secrétaire général à l'Elysée

Pour tous les observateurs de la vie politique, il est clair que le Président de la République a choisi un collaborateur, dont il savait la fidélité absolue, et la convergence -à l'époque totale -de vues. Si la doctrine fait généralement remonter à l'avènement du suffrage universel direct le début de la lecture présidentielle du régime, il peut légitimement paraître que la désignation de Pompidou le 14 avril 1962 constituait déjà un premier tournant dans cette direction. Aux yeux des parlementaires d'alors, dont le vivier était encore largement dominé par ceux du régime antérieur, la rupture ne tenait pas vraiment à la personnalité dont la rondeur pouvait facilement être compatible avec le rétablissement de bonnes relations avec le Parlement, mais bien à son parcours et sa légitimité personnelle⁸⁹⁵.

On prête ainsi à Guy Mollet une formule qui résume bien le sentiment général : « le Général de Gaulle a après avoir révoqué le Premier ministre, constitué un Gouvernement de Gaulle assisté de son directeur de cabinet ». Les racines de la fronde parlementaire de l'automne 1962, qui débouchera sur le seul vote de défiance de la Cinquième République, sont déjà en germe, le suffrage universel étant

fréquemment amené à ponctuer ses interventions politiques de citations, voire de passages poétiques, l'illustration la plus connue en la matière étant la récitation partielle au lendemain de l'éphéméride de Gabrielle Russier du poème *Comprenez qui voudra* de Paul Eluard.

⁸⁹⁴ Frédéric Abadie et Jean-Pierre Corcelette, co-auteurs d'une biographie de Georges Pompidou décrit cette évolution en des termes particulièrement bien choisis : « Pour beaucoup d'hommes publics, comme Guy Mollet, Pierre Pflimlin, Maurice Schumann ou Edgard Pisani, la nomination de Georges Pompidou avec son « œil goguenard et son long nez de fourmilier fureteur », relève tout bonnement après le départ de Michel Debré d'un « changement de civilisation politique ». Cf F.ABADIE et J-P.CORCELETTE *Georges Pompidou 1911-1974, le désir et le destin*, Ed. Balland, 1994, p 110.

⁸⁹⁵ Pour des développements plus précis sur ce point voir notamment l'analyse développée in J-J CHEVALLIER, G.CARCASSONNE et O.DUHAMEL, *La Ve République 1958-2013 : Histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, op.cit., p 80.

l'aboutissement d'un mouvement beaucoup plus large s'attachant au renforcement de la figure présidentielle.

Le choix de nommer à Matignon, au lendemain des événements de mai 1968, Maurice Couve de Murville témoigne de la même logique. Comme son prédécesseur, il a d'abord fait ses classes au sein de la Haute administration, et brille par un parcours prestigieux couronné par l'attribution d'un doctorat en droit, puis par l'entrée à l'école nationale de l'administration, avant l'admission ultime au sein du corps des inspecteurs des finances. Il épouse au lendemain de la seconde guerre mondiale une carrière de diplomate, et occupera plusieurs ambassades des plus importantes dans l'ordre protocolaire, Le Caire d'abord, puis Washington, et enfin Berlin. Ce sont donc d'abord ses compétences techniques, et dans une certaine mesure, son appartenance à la France libre, qui lui vaudront d'être nommé ministre des affaires étrangères du Général de Gaulle et d'occuper ce poste sans discontinuer pendant dix ans⁸⁹⁶.

Son profil diverge pourtant à certains égards de celui de Georges Pompidou. D'abord, Couve de Murville avait une expérience gouvernementale, unique certes, mais longue, et à la tête de l'un des portefeuilles les plus prestigieux, régalien s'il en est. Cette longévité lui permettait de disposer avant son arrivée à Matignon d'une certaine notoriété au sein de l'opinion publique. Deuxième trait distinctif, il avait pris soin de se faire élire député de Paris aux élections législatives de 1967. S'il n'avait pas siégé au sein de l'Assemblée Nationale, il disposait néanmoins d'une certaine forme de légitimité populaire. Mais pour le reste, ce choix conforte la logique qui avait déjà prévalu en 1962. Le Général de Gaulle a privilégié un fidèle, au profil de grand serviteur de l'Etat, et ne disposant pas vis-à-vis de lui d'une quelconque forme d'autonomie politique. Des éléments qui en font davantage un « chef d'Etat-major », prompt à accepter les règles de la dyarchie, qu'un chef de Gouvernement véritablement autonome dans la conduite de la politique gouvernementale.

C. Le lien de confiance avec le Président de la République, un facteur prépondérant

« Louis XIV, de Gaulle : deux conceptions de la monocratie. La première rappelle l'inévitable irritation que le Premier ministre provoque chez le Président, la seconde souligne l'incontestable

⁸⁹⁶A.CLAISSE, *op.cit.*, p 250 et s.

avantage qu'offre un second »⁸⁹⁷. Par cette formule, Olivier Duhamel décrit bien la spécificité de la Cinquième République. Alors que l'importance politique du Président du Conseil reposait sur la captation progressive des prérogatives présidentielles, le Premier ministre tire sa légitimité de son rôle de « second » du Président de la République. Cette réalité institutionnelle n'en fait pas un homme moins puissant. Mais elle affecte nécessairement le profil du titulaire de la fonction.

La pratique qui semble avoir régi la désignation des Premiers ministres de l'ère gaullienne dessine de manière assez nette le portrait de ce qu'il doit être pour le Président de la République. La répétition à six ans d'intervalle des mêmes critères pour désigner d'abord Georges Pompidou puis Maurice Couve de Murville achève de consommer la rupture affichée avec les habitudes du passé. Les successeurs du Général de Gaulle n'hésiteront pas, dès lors, à faire usage de cette liberté nouvellement conférée. Les présidents successifs vont révéler au grand jour des personnalités jusqu'alors relativement méconnues, en leur permettant d'accéder à ce qui apparaît aux yeux de nombre de politiques comme l'un des « paliers les plus difficiles à franchir »⁸⁹⁸. Ainsi, bon nombre de titulaires de l'office de Premier ministre n'étaient pas au moment de leur désignation perçus comme des favoris et sont véritablement redevables du Président de la République.

L'exemple de Raymond Barre est révélateur. Sa nomination, au lendemain de la démission fracassante de Jacques Chirac le 25 août 1976, est perçue à juste titre comme l'une des illustrations les plus significatives de la liberté retrouvée du Président de la République. Barre contraste d'abord avec le lot commun des politiques par sa formation. Agrégé des facultés de droit, il exercera dans de nombreux établissements universitaires la fonction de professeur d'économie. Davantage qu'un politique, il apparaîtra aux yeux du grand public comme un homme de doctrine devant sa notoriété à la publication d'ouvrages reconnus, parmi lesquels un manuel réputé d'économie générale⁸⁹⁹.

Son parcours politique ensuite, n'en faisait pas un candidat naturel pour la fonction de Premier ministre. Directeur de cabinet du gaulliste Jean-Marcel Jeanneney durant deux ans au ministère de l'industrie entre 1959 et 1962, il retournera enseigner à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris pendant cinq ans. Ce n'est qu'en 1967 qu'il occupera ses premières fonctions publiques en tant que Vice-

⁸⁹⁷O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 5e édition, Seuil, 2020, p 709.

⁸⁹⁸*Ibid.*

⁸⁹⁹R.BARRE, *Economie politique*, PUF, Thémis économie, réédité 15 fois.

Président de la Commission Européenne en charge des affaires économiques. Un poste important mais *à priori* relativement éloigné des soubresauts de la vie politique française, et souvent confié à des profils technocratiques⁹⁰⁰.

Au moment de sa nomination à Matignon, Raymond Barre n'occupait que depuis quelques mois son premier portefeuille gouvernemental national, puisqu'il était ministre du commerce extérieur du Gouvernement Chirac depuis le 12 janvier 1976 seulement. Un portefeuille qui sans être subalterne n'est pas, sauf exception, l'un des plus en vues dans un Gouvernement français⁹⁰¹. Valéry Giscard d'Estaing a donc véritablement fait connaître aux français la personnalité de Raymond Barre en le nommant Premier ministre. Outre la volonté de valoriser une expertise économique reconnue, ce choix témoignait également d'une volonté présidentielle de reprise en main politique en plaçant à la tête du Gouvernement un Premier ministre qui ne pouvait qu'apparaître comme sa créature⁹⁰².

Cette pratique consistant pour le Président de la République à faire émerger des personnalités ne disposant pas d'une légitimité propre, parfois dans le but affiché de mieux accentuer la subordination naturellement existante entre l'Elysée et Matignon, perdurera.

Ce fut notamment le cas de Laurent Fabius, propulsé à Matignon quelques semaines avant ses trente-huit ans, après avoir été ministre délégué au budget pendant un peu moins de deux ans⁹⁰³, puis obtenu de haute lutte un portefeuille taillé sur mesure regroupant l'industrie et la recherche. La promotion éclair du plus jeune Premier ministre de France témoigne sans doute d'une volonté indéniable de créer une rupture pour en finir avec le climat d'exaspération généralisée créé par l'action assez contestée par l'opinion publique de son prédécesseur. La jeunesse de l'intéressé, et sa notoriété encore

⁹⁰⁰On peut citer notamment l'exemple français de Pascal Lamy, qui occupa une partie du poste confié à l'époque à Raymond Barre (commerce), avant d'être nommé directeur de l'Organisation Mondiale du Commerce.

⁹⁰¹Cette assertion pourrait être contestée, le portefeuille ayant parfois été tenu par un ministre placé au sommet de la hiérarchie gouvernementale, comme ce fût notamment le cas de Michel Jobert. Il est cependant dressé par Raymond Barre lui-même. Henri Amouroux rapporte ainsi la réplique de Raymond Barre au moment où sa nomination comme Premier ministre lui fut annoncée par Valéry Giscard d'Estaing : « Comment voulez-vous ne nommer Premier ministre, Monsieur le Président, je suis ministre du Commerce extérieur et je ne connais pas les grands dossiers » puis « Je ne suis pas un homme politique. Comment irai-je affronter l'Assemblée ? ». Ce à quoi Valéry Giscard d'Estaing aurait répondu : « Vous ferez un bon discours et puis vous les tiendrez ». H.AMOUROUX, *Monsieur Barre*, Ed. Robert Laffont, 1986, p 193.

⁹⁰²Une autre innovation en la matière résidait également dans la non-appartenance de Raymond Barre au parti gaulliste (voir infra pour plus de développements).

⁹⁰³Décret du 21 mai 1981 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 22 mai 1981).

balbutiante, rendait son élévation relativement spectaculaire⁹⁰⁴.

Mais, ce qui frappe dans la désignation de Fabius, c'est surtout le fait que l'ensemble de son ascension politique repose sur François Mitterrand. C'est avec son appui personnel qu'il fut parachuté sans heurts dans une circonscription très favorable à la gauche, de la région rouennaise. Le premier Président socialiste de la Cinquième République veillera ensuite soigneusement sur la carrière gouvernementale de son jeune poulain, lui accordant dès le début du septennat le poste de ministre délégué à l'industrie L'étroitesse du lien entre les deux hommes aura été le facteur déterminant de l'accession de Laurent Fabius à Matignon.

A l'instar de Laurent Fabius, nombre de Premiers ministre de la Cinquième République doivent en grande partie leur carrière politique au Président qui les a nommés. Les exemples d'Edith Cresson ou de Pierre Bérégovoy durant les mandatures de François Mitterrand, puis de Dominique de Villepin en sont de bonnes illustrations⁹⁰⁵.

Le cas d'Alain Juppé, nommé Premier ministre au début du premier septennat de Jacques Chirac est symptomatique. Elu adjoint au maire dans le XVIIIème arrondissement, puis député dans le sillage de Jacques Chirac à Paris, il fut ensuite son ministre délégué au budget et son porte-parole dans le premier Gouvernement de cohabitation dirigé par son mentor. Sa nomination à la tête du Quai d'Orsay dans le Gouvernement Balladur, a d'ailleurs été perçue par plusieurs observateurs de la vie politique comme une contrepartie de l'appui de Chirac qui présidait alors le RPR et avait préalablement décliné l'offre mitterrandienne de s'installer à Matignon⁹⁰⁶. En nommant, en 1995, Premier ministre, celui qu'il a qualifié de « meilleur d'entre nous », Jacques Chirac a fait le choix d'une personnalité qui lui

⁹⁰⁴ Cette volonté est d'ailleurs revendiquée par François Mitterrand qui déclare ainsi dans un entretien avec Pierre Favier le 29 décembre 1990 : « J'aurais pu en choisir quelques autres, mais il m'a semblé que Laurent Fabius représentait, à cause de son âge, de ses qualités personnelles, de son approche intellectuelle des problèmes, un facteur nouveau et intéressant pour la politique française. Par sa jeunesse, par la modernité de ses idées, il me paraissait tout à fait l'homme idoine pour remplir cette fonction dans les circonstances où nous nous trouvions ». Cf P.FAVIER et M.MARTIN-ROLAND, *La décennie Mitterrand, les épreuves*, tome 2, Seuil, 1991, p 157.

⁹⁰⁵ Il est à noter que Pierre Bérégovoy comme Dominique de Villepin avaient l'un comme l'autre été préalablement secrétaires généraux de l'Elysée, ce qui renforce l'étroitesse de leur lien avec le Président de la République, mais aussi leur statut de collaborateur.

⁹⁰⁶ Cette interprétation est d'ailleurs privilégiée par l'intéressé lui-même : « De mon côté, j'avais très tôt annoncé la couleur. Dès mon entrée au gouvernement d'Edouard Balladur, comme ministre des affaires étrangères, je m'étais fixé une règle de conduite que je pensais claire : « Je serais loyal envers le Premier ministre et fidèle à Jacques Chirac. » Plus facile à dire qu'à faire, dans la pratique quotidienne ». Cf A.JUPPE, *Je ne mangerai plus de cerises en hiver...*, Plon, p 29.

devait sa carrière politique⁹⁰⁷.

La logique des institutions de la Cinquième République a changé l'ordre des choses : c'est d'abord pour son identité de vues avec le Chef de l'Etat, que le Premier ministre est nommé. La consécration en 1962 du suffrage universel direct va naturellement accentuer ce phénomène. L'élection présidentielle devient le moment phare de la vie politique française, et entraîne la validation populaire d'un projet qui constituera le fil conducteur de l'action gouvernementale. Dans l'esprit des institutions le Premier ministre est donc d'abord désigné pour mettre en œuvre un programme de Gouvernement préalablement déterminé, non par lui-même, mais par le candidat à l'élection présidentielle dont il aura normalement été l'un des soutiens de poids.

L'autre résultante du suffrage universel direct réside dans ce que Stéphane Rials qualifie « d'inversion du flux de la légitimité »⁹⁰⁸. Bien que son statut d'arbitre le place logiquement au-dessus des conflits partisans, l'élection présidentielle met bien le Président de la République à la tête d'une majorité de Gouvernement désormais pourvue d'une légitimité populaire. Le système et plus spécifiquement la vie parlementaire se structureront donc autour de la seule figure présidentielle. Les élections législatives se jouent en réalité sur la personnalité, et la politique du Président de la République. Ce phénomène politique constitue d'évidence une profonde césure par rapport aux mécanismes des Républiques précédentes, où la force d'agir émanait en majeure partie de coalitions parlementaires fragiles, vis-à-vis desquelles les Présidents du Conseils avaient un lien de tutelle irréversible.

Le moment clé de la désignation des futurs hommes de l'équipe gouvernementale, et plus particulièrement le futur Chef du Gouvernement, reste donc la campagne présidentielle. Elle permet d'abord d'appréhender la loyauté des Hommes, mais également d'éprouver leurs qualités professionnelles, et leur fiabilité. Elle offre aussi au futur Chef de l'Etat l'opportunité de vérifier la convergence des orientations politiques de celui qui sera chargé de la mise en œuvre du programme

⁹⁰⁷Cette anecdote est rapportée par l'intéressé lui-même : « Ma nomination en 1995 ne fut pas vraiment une surprise, même si, jusqu'au dernier moment, une partie de la presse en tenait pour Philippe Séguin. Ce dernier avait pris une part très active à la campagne du candidat Chirac. Il l'avait, dit-on, inspiré sur bien des thèmes, par exemple la « fracture sociale ». Mais Jacques Chirac ne m'avait-il pas désigné devant tous nos compagnons gaullistes comme « le meilleur d'entre nous » ? Ce qui me devint plus tard tunique de Nessus m'habillait, en ces commencements, de la toge prétexte ». *Ibid*, p 29.

⁹⁰⁸S.RIALS, *op.cit.*, p 69, et pour des développements plus complets sur l'incidence du suffrage universel direct dans les rapports entre Président de la République et Premier ministre pp 77 et s.

présidentiel.

Certes, l'Histoire constitutionnelle de la Cinquième République offre des contre-exemples, au premier rang desquels Jacques Chirac, nommé Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing au lendemain de l'élection présidentielle de 1974⁹⁰⁹. En optant pour une personnalité politique plus jeune que lui, déjà jugée particulièrement ambitieuse, Giscard a d'abord choisi son complément le plus utile. Pompidolien des premières heures, Chirac lui avait en effet apporté un soutien appuyé contre la plupart des barons gaullistes d'alors, lesquels s'étaient logiquement tournés vers Jacques Chaban-Delmas. Les observateurs politiques d'alors s'accordent tous sur le caractère déterminant de ce soutien dans la victoire giscardienne.

La nomination de Chirac à Matignon a donc pu à bon droit apparaître comme la récompense logique d'une authentique prise de risque politique, mais également comme une marque de sagesse de la part du nouveau Président de la République, à qui l'intéressé pouvait apporter le ralliement nécessaire d'une partie des gaullistes les plus modérés⁹¹⁰. Ce choix répondait donc à un souci d'élargissement du socle de la majorité présidentielle.

A cet égard, il semblerait excessif de dire qu'il n'existait pas de convergence de vue sur le programme gouvernementale entre la valeur montante d'un gaullisme qui pouvait alors être qualifié de social, et le jeune président centriste. Les orientations défendues par les deux hommes pouvaient alors paraître assez facilement conciliables, et Chirac a effectivement entraîné avec lui une partie du groupe gaulliste⁹¹¹. Les deux personnalités avaient été amenées à travailler ensemble au Louvre, alors siège des portefeuilles économiques, et leur collaboration s'était déroulée sans trop de heurts⁹¹².

Pourtant, une observation plus attentive montre que le pacte qui semble avoir uni les deux hommes

⁹⁰⁹Décret du 27 mai 1974 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 28 mai 1974).

⁹¹⁰Valéry Giscard d'Estaing lui-même justifie de manière lucide son choix : « Telle était la majorité : suffisante pour gouverner, mais dominée par l'UDR. Fallait-il la dissoudre pour tenter d'obtenir une majorité plus conforme à mes propres convictions : libérale, centriste et européenne ? ». V.GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, tome 2, *op.cit.*, pp 60-61.

⁹¹¹J-J CHEVALLIER, G.CARCASSONNE et O.DUHAMEL, *op.cit.*, pp 236-237.

⁹¹²Jean-Pierre Fourcade relève ainsi que « le tandem Chirac-Giscard avait très bien fonctionné à Rivoli [...]. Le seul problème c'est que Giscard, à ce moment-là, s'est fait une fausse idée de Chirac ». Cf F.ABADIE et J-P CORCELETTE, *Valéry Giscard d'Estaing*, Balland, 1997, p 245

reposait sans doute d'un côté comme de l'autre, sur une forme de duplicité. Pour Jacques Chirac, accéder à Matignon était un moyen de prendre de vitesse les adversaires de sa propre famille politique, et de s'afficher comme la seule alternative à la « néophilie présidentielle ». Pour Valéry Giscard d'Estaing, nommer à la tête du Gouvernement un homme de l'UDR, lui permettait d'affaiblir cette force politique, tout en restant fidèle à la composition politique de l'Assemblée Nationale. Mais, les difficultés rencontrées ensuite par les deux personnalités témoignent d'une réalité propre à la Cinquième République. Il est difficile pour le Président de la République de gouverner avec un Premier ministre qui ne soit pas un fidèle.

Sous la Cinquième République, la loyauté vis-à-vis du Président de la République peut donc apparaître comme essentielle pour pouvoir accéder au poste de Premier ministre. Une observation plus attentive des profils des différents titulaires du poste laisse entrevoir une deuxième caractéristique majeure : l'existence d'un parcours politique reconnu, et le plus souvent sanctionné par un passage au sein de la Haute fonction publique. Hugues Portelli relayait ainsi en 1991 que la plupart des titulaires avaient obtenu un diplôme de niveau élevé, et préalablement exercé des fonctions de directions importantes dans le secteur public. Il soulignait encore que nombre d'entre eux étaient issus de milieux bourgeois et avaient grandi dans des familles plutôt aisées, de la bourgeoisie catholique ou protestante⁹¹³.

Effectivement, bon nombre de Premiers ministres sont issus de l'ENA. Ce fut le cas de Michel Debré, Maurice Couve de Murville, Jacques Chaban-Delmas, Jacques Chirac, Laurent Fabius, Michel Rocard, Edouard Balladur, Alain Juppé, Lionel Jospin, puis ultérieurement de Dominique de Villepin et d'Edouard Philippe⁹¹⁴. Beaucoup sont en tout cas issus soit de grandes écoles (ESCP, ENS), soit de formations universitaires d'excellences (agrégation de lettres classiques ou de droit). Il faut également noter que même les Chefs de Gouvernement issus de filières plus partisans ont souvent été amenés à exercer préalablement soit au sein de l'entourage direct du Chef de l'Etat, soit dans des cabinets ministériels, ce qui leur permettait d'être au contact permanent de la haute fonction publique.

⁹¹³H.PORTELLI, art.cit., pp 21 et s.

⁹¹⁴De manière précise, nous constatons dans la liste des anciens Premiers ministres une forte représentation des inspecteurs des finances : Maurice Couve de Murville, Jacques Chaban-Delmas, Michel Rocard, Alain Juppé, et des Conseillers d'Etat : Michel Debré, Laurent Fabius et Edouard Balladur. et Edouard Philippe. Seul Jacques Chirac relevait de la Cour des Comptes. On compte aussi d'autres énarques n'appartenant pas aux grands corps de l'Etat, Laurent Fabius et Lionel Jospin.

L'exemple de Pierre Bérégovoy est probant. Bien qu'issu de milieu et de formation modeste, ce dernier avait exercé préalablement la fonction des plus prisées de secrétaire général de l'Élysée, celle-ci étant le plus fréquemment dévolue à un énarque⁹¹⁵. Il suffit enfin, pour se convaincre de la facilité que représente l'appartenance à la haute fonction publique, de constater à l'inverse la très faible proportion de titulaires ayant exercé des fonctions importantes au sein du secteur privé, Georges Pompidou étant en la matière une exception notoire.

Ces aspects sociologiques pourraient sembler relever de détails. Ils sont néanmoins significatifs. Sous la Cinquième République, le Premier ministre est choisi pour sa compétence technique et notamment pour sa bonne connaissance des rouages administratifs. Une telle évolution s'explique d'abord en raison de la position occupée par Matignon, qui est au « carrefour des administrations ». L'ensemble des constitutionnalistes s'accordent sur la fonction d'impulsion et d'arbitrage conférée au Chef de Gouvernement, qui le conduit nécessairement à trancher des désaccords entre plusieurs directions.

Mais ce seul facteur ne saurait expliquer en lui-même la prévalence des hauts fonctionnaires. Le Premier ministre est aussi un acteur de premier plan dans les domaines économiques et sociaux, conformément à la logique des articles 20 et 21 de la Constitution⁹¹⁶. L'explication du phénomène est donc d'abord à rechercher dans la lecture présidentialiste qui s'est d'emblée affirmée. C'est bien cette dernière qui a conduit les Présidents de la Républiques successifs à privilégier des profils à la fois incontestables sur le plan technique, mais dépourvus de surface politique personnelle.

Dans la logique de la Quatrième République le bon chef de Gouvernement était celui qui pouvait rallier à lui une majorité parlementaire solide. Dans l'esprit de la Cinquième, le Premier ministre est donc d'abord choisi pour son identité de vues avec le Chef de l'Etat, et pour sa compétence technique. Pour autant, cette liberté retrouvée du Président de la République, ne doit pas conduire à nier l'existence de contraintes extérieures, qui sans l'enserrer complètement orientent nécessairement sa décision.

⁹¹⁵Sous la Cinquième République, 4 Premiers ministres ont occupé préalablement cette fonction : Georges Pompidou, Pierre Bérégovoy, Edouard Balladur et Dominique de Villepin. Trois d'entre eux l'ont exercée auprès du Président qui les a nommés, seul Balladur ayant occupé ce poste clé très jeune auprès du Président Pompidou.

⁹¹⁶Pour des développements plus prolixes en la matière voir notamment P.SUET, « Le Premier ministre acteur économique et social », in *Pouvoirs*, n°83, *op.cit.*, pp 75 et s.

§2. *Un choix qui n'est pas exempt de contraintes*

« L'opinion publique imagine que la désignation d'un Premier ministre est en quelques sortes un choix libre [...] quelle erreur ! ». Par cette citation, Valéry Giscard d'Estaing illustre le décalage qui peut exister entre la lettre de la Constitution, et la pratique qui vient nécessairement limiter sa marge de manœuvre⁹¹⁷. Parce que ce choix constitue toujours un moment essentiel de la vie politique, et constitue « la première des responsabilités du Président », il suppose la prise en considération de certains facteurs⁹¹⁸.

Pour pouvoir les appréhender dans leur complétude, il importe de les analyser à la fois sur le plan *ratione temporis*, l'autonomie présidentielle étant susceptible de varier *selon* que l'on se situe au stade de la formation ou du Changement de Gouvernement(A) , et sur le plan *ratione materiae* certaines contraintes existant nonobstant toutes considérations d'ordre chronologique (B).

A. La dimension temporelle.

Sur le choix du Premier ministre, le constitutionnaliste Guy Carcassonne dressait ce qu'il a lui-même qualifié de théorème. Il considérait ainsi avant la révision constitutionnelle du 24 septembre 2000 modifiant la durée du mandat présidentiel, que la désignation du premier Chef de Gouvernement du mandat était en règle générale politiquement contrainte alors que lors de celle du second, le Président de la République recouvrait alors une part substantielle de sa liberté. Le corollaire de cette théorie serait, toujours selon son auteur, que le premier Premier ministre n'est jamais véritablement une surprise, alors que le second est rarement la personnalité politique la plus attendue par les médias et l'opinion publique⁹¹⁹.

Guy Carcassonne explique d'abord cette constante par des facteurs politiques. Elu au terme d'une

⁹¹⁷ Ce paradoxe est également souligné par Etienne Burin des Rozières qui relève : « Le premier ministre n'a pas, comme le président du Conseil naguère, à s'assurer à titre préalable de la confiance de l'Assemblée Nationale. Il n'est plus l'homme de confiance des parlementaires, mais l'homme du Président de la République ». Pourtant il note également que « la désignation [...] d'un Premier ministre ne va jamais de soi ». Implicitement, il souligne avec pertinence le décalage entre le caractère juridiquement discrétionnaire de la nomination, et la nécessité pour le Président de la République de prendre en considération certaines contraintes, dont l'appréciation demeure libre, Cf E.BURIN des ROZIERS, art.cit., p 7.

⁹¹⁸ Cf V.GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, tome II, *op.cit.*, pp 57 et s.

⁹¹⁹ G.CARCASSONNE, *La constitution*, *op.cit.*, pp 76 et s.

campagne qui l'a amené à être en prise directe avec la vie partisane du Pays, le Président de la République doit pouvoir retrouver rapidement son rôle d'arbitre. Le profil de l'Homme qu'il décide d'envoyer à Matignon ne saurait donc être d'une quelconque manière sujet à caution. Pour reprendre les termes de l'auteur : « au lendemain de son élection, le nouveau président doit s'élever vers les sommets [...] sur lesquels sa fonction est supposée s'exercer. Il lui faut impérativement et rapidement se détacher des contingences de la vie politique et il ne peut donc entamer son mandat en devant justifier le choix qu'il fait de son Premier ministre. Aussi lui faut-il désigner celui que tout le monde attend, et auquel tout le monde s'attend »⁹²⁰.

Au contraire de cela, le second titulaire de la fonction tirerait, lui, sa légitimité de la seule désignation par le Chef de l'exécutif, la logique voulant que ce dernier suscite une nette rupture par rapport à son prédécesseur. Dans cette logique, il ne doit pas être un candidat naturel, mais doit s'imposer au milieu d'une courte liste préalablement établie et qui fasse de lui une véritable créature présidentielle.

Cette constante dégagée par Guy Carcassonne trouve effectivement un certain écho dans la pratique constitutionnelle de la Cinquième République. Si Michel Debré n'était sans doute pas le candidat le plus attendu au moment de sa désignation en 1959, il n'en était pas moins une personnalité pourvue d'une forte influence et apparaissait comme la cheville ouvrière de la nouvelle constitution⁹²¹. Sa loyauté vis-à-vis du Général de Gaulle était incontestable, mais il disposait déjà d'une réelle envergure politique, et il n'est pas possible de considérer que Michel Debré aurait-été révélé au public par le Général. C'est donc probablement par mimétisme des usages de la Quatrième République qu'il ne s'est pas d'entrée de jeu imposé comme le favori aux yeux des observateurs politiques. Dans la logique de la Cinquième République qui certes n'était pas encore totalement installée dans les mentalités, Michel Debré aurait dû apparaître comme un candidat institutionnel sérieux pour la fonction.

Plus encore, la désignation de Jacques Chaban-Delmas comme Premier ministre, au lendemain de l'élection à la Présidence de Georges Pompidou, répond pleinement à la théorie de Guy Carcassonne. Certes, ce dernier avait été un soutien aussi actif que déterminant du futur Président de la République

⁹²⁰Ibid, p 78.

⁹²¹Le titre d'un ouvrage, par ailleurs très documenté sur la relation entre le Général de Gaulle et Michel Debré qualifie avec beaucoup de justesse le lien qu'ils entretenaient en le désignant comme « l'architecte du Général ». Cf P.SAMUEL, *Michel Debré, l'architecte du Général*, Ed. Arnaud Franel, 1999.

dans la campagne qui l'avait opposé à Poher, mais il disposait déjà d'un parcours politique national et local aguerri⁹²². Sous la Quatrième République d'abord où il occupa tour à tour le portefeuille des travaux publics puis celui de la défense nationale, non sans avoir été auparavant un éphémère ministre d'Etat sans portefeuille. Postérieurement à l'avènement de la Cinquième République, il sera élu Président de l'Assemblée Nationale, jusqu'à sa nomination à Matignon.

A côté de ce parcours politique national remarquable, Jacques Chaban-Delmas bénéficiait surtout d'un solide ancrage local, puisqu'il était déjà maire de Bordeaux, fonction qu'il occupa d'ailleurs sans discontinuité entre 1947 et 1995, sans que ces autres mandats nationaux ne viennent interrompre cette longévité. Lorsqu'il est nommé Premier ministre par Pompidou, Chaban-Delmas est déjà une personnalité politique reconnue. Il ne peut donc aucunement être considéré comme une « créature » du Président Pompidou, mais il lui offre au contraire un élargissement de son assiette⁹²³.

La nomination de Jacques Chirac par le Président Giscard d'Estaing en 1974 répond de la même logique. Comme son *ante* prédécesseur, il avait déjà occupé plusieurs ministères stratégiques, au premier rang desquels l'intérieur qu'il détenait au moment du décès de Georges Pompidou. Figure montante de la principale composante de la majorité à laquelle Valéry Giscard d'Estaing n'appartenait pas, il était son complément le plus utile. C'était donc un Premier ministre disposant d'une forte autonomie politique, et dont la nomination était d'abord dictée par l'équilibre des forces en présence⁹²⁴.

La même logique se vérifiera avec l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand. Certes, il convient de relever que son premier Chef de Gouvernement, Pierre Mauroy, n'avait jamais occupé préalablement de portefeuille gouvernemental, mais cela semble inévitable au terme de plus de trente ans sans alternance politique. La réalité, c'est que comme tous ses prédécesseurs premier Chef de Gouvernement, il devait d'abord sa légitimité à lui-même, et avait su progressivement s'imposer sinon

⁹²²A propos de cette nomination, Frédéric Abadie et Jean-Pierre Cordelette notent : « le choix de Jacques Chaban-Delmas comme Premier ministre, et « labellisé » résistant s'il en fut, relevait de cette symbolique déculpabilisante ». Ici, Jacques Chaban-Delmas apparaît d'abord comme la personnalité la plus à même de souder derrière le Président de la République la majorité des gaullistes. F.ABADIE et J-P.CORCELETTE, *op.cit.*, pp 40-41.

⁹²³Cette interprétation est d'ailleurs mise en avant par Georges Pompidou lui-même. Dans la biographie qu'il lui consacre Louis Muron note ainsi : « Lors de la campagne électorale, Georges Pompidou avait esquissé le profil de celui qu'il désignerait pour occuper cette fonction. Il le choisirait « parmi les hommes ayant appartenu à la majorité qui depuis 1958 a soutenu l'action de la Ve République. Il faudrait que ce soit une personnalité libérale capable par sa personne de marquer ma volonté d'apaisement et d'ouverture ». In L.MURON. *Pompidou, le Président oublié*, Flammarion, 1994, p 273.

⁹²⁴Voir les développements de cette thèse supra (p11).

comme une évidence, au moins comme le favori.

Longtemps maire de Lille, Mauroy incarnait aux yeux des militants d'alors le socialisme des terres du Nord, assis sur un terreau syndical et ouvrier fertile. Son activisme pendant la campagne présidentielle aurait pu faire oublier un peu vite une réalité : il n'était pas à proprement parler un fidèle du Président Mitterrand, mais avait le mérite de rallier à la majorité présidentielle une frange du parti socialiste qui s'y rattachait plus difficilement⁹²⁵. En tout Etat de cause, il apparaissait déjà avant son arrivée à Matignon comme une figure reconnue de la gauche⁹²⁶.

Le choix de Michel Rocard en 1988, au lendemain de la réélection de François Mitterrand après les élections présidentielles, et deux ans de cohabitation est sans doute l'un des plus complexes à analyser de l'Histoire politique de la Cinquième République. Le parcours de Michel Rocard ne diverge pas de celui des autres premiers Chef de Gouvernement, puisque lui aussi a occupé deux portefeuilles stratégiques : le plan et l'aménagement du territoire comme ministre d'Etat, puis l'agriculture jusqu'à la première cohabitation. Incontestablement, lorsqu'il accède à Matignon Michel Rocard peut déjà être considéré comme un poids lourd politique, et il jouit au sein de l'opinion d'une très forte notoriété. Pour autant, sa nomination ne s'impose pas d'emblée, et il est un « premier-ministrable » parmi d'autres candidats. Les noms de Pierre Bérégovoy ou de Lionel Jospin circulent ainsi largement⁹²⁷.

En optant pour Rocard, François Mitterrand privilégie une décision politique, au détriment du choix d'un fidèle dont il aurait eu l'assurance de la loyauté. Bien que largement réélu à l'élection présidentielle, il sait qu'il va devoir repartir en campagne pour des élections législatives, une fois la dissolution de l'Assemblée Nationale prononcée. L'antipathie profonde entre les deux hommes est de

⁹²⁵ Biographe de François Mitterrand, Michel Winock relève ainsi que « Mitterrand choisit Pierre Mauroy qui ne l'avait pas soutenu au Congrès de Metz, mais ce n'était pas pour lui déplaire : à cinquante-trois ans, grand patron de la fédération du Nord, maire de Lille depuis 1973 : il avait de la surface, il n'était ni un courtisan, ni un suiveur ». Cf M. WINOCK, *François Mitterrand*, Gallimard, 2015, p 299

⁹²⁶ A propos de ce choix, Michel Winock note ainsi : « C'est aussi le cas du Premier ministre Pierre Mauroy, que Mitterrand choisit non pas dans sa camarilla, mais parmi ses alliés éloignés du premier cercle. Routier du socialisme, ancien membre des jeunesses SFIO, ancien professeur de l'enseignement technique, fils d'instituteur [...], il incarne au mieux par son physique, sa bonhomie, son discours et ses antécédents le peuple socialiste ». *Ibid*, p 264.

⁹²⁷ Pourtant, à en croire Jacques Attali le choix de Michel Rocard semblait acté depuis longtemps. Ce dernier relève ainsi : « Au PS beaucoup s'agitent autour de la formation du Gouvernement. Quel Premier ministre ? Michel Rocard sans aucun doute. C'est en tout cas ce que j'ai pu déduire des rares indications que Mitterrand m'a fournies. ». Cf J. ATTALI, *Verbatim III*, Fayard, 1995, p 14.

notoriété publique⁹²⁸, au point que les observateurs politiques d'alors iront jusqu'à dire que le Président Mitterrand s'est imposé une deuxième cohabitation en nommant Rocard.

Cette perception demeure à nuancer. Le choix présidentiel est le moyen de tenter de s'approprier une sorte de « deuxième gauche », historiquement et culturellement éloignée de lui, et susceptible de constituer à court terme une forme d'opposition interne au sein de la majorité. Choisir Rocard, c'était également avaliser l'idée d'ouverture qui semble alors faire son chemin dans l'opinion publique, et ce faisant élargir la future majorité de soutien au Président de la République.

Une autre lecture consiste à dire que Mitterrand avait beaucoup appris de la cohabitation, et notamment pu apprécier à quel point l'usure provoquée par l'exercice de la fonction « primo-ministérielle » rend difficile le fait d'emporter une élection présidentielle. En y installant Michel Rocard, il pouvait donc espérer à terme écarter de la course la valeur montante d'alors qu'il ne voulait en aucun cas comme successeur⁹²⁹. Quelques soient les motivations réelles qui aient pu présider à la nomination de Michel Rocard, on peut constater qu'ici encore, il s'agit moins du choix personnel présidentiel que de la désignation de l'Homme qui s'imposait comme incontournable aux yeux de l'opinion.

La nomination d'Alain Juppé au lendemain de l'accession de Jacques Chirac à la Présidence de la République en 1995 illustre le théorème de Guy Carcassonne à certains égards, mais l'atténue à d'autres. Comme nombre de ses prédécesseurs, Alain Juppé disposait déjà d'un parcours politique et gouvernemental prestigieux⁹³⁰. Il faisait partie des rares personnalités d'envergure du Gouvernement Balladur à être resté fidèle à Chirac au moment où la plus grande partie des politiques d'alors se tournaient vers le Premier ministre qui apparaissait alors comme le favori de l'élection présidentielle de 1995⁹³¹. Au moment de son accession à Matignon, Alain Juppé est une personnalité politique de

⁹²⁸La relation entre les deux Hommes est cependant plus complexe, en dépit de l'idée reçue du grand public. Voir notamment F.STASSE, « Chapitre 1. François Mitterrand et Michel Rocard », in A.BERGOUNIOUX et M.FULLA, *Michel Rocard Premier ministre*, Presses de Sciences Po, 2020, pp 43 à 58.

⁹²⁹Cette interprétation est accréditée par Michel Winock. Ce dernier relève ainsi que « nommer Rocard était un moyen de le mettre à l'épreuve [...], son intention était de promouvoir ensuite Laurent Fabius en dauphin incontestable, celui qui lui succéderait », M.WINOCK, *op.cit.*, p 307.

⁹³⁰Alain Juppé fut ministre délégué au budget dans le premier Gouvernement de cohabitation dirigé par Jacques Chirac en 1986, puis ministre des affaires étrangères dans le deuxième dirigé par Edouard Balladur.

⁹³¹Les mots que l'on prête à Jacques Chirac à l'égard de son premier Chef de Gouvernement témoignent d'une relation que l'on peut qualifier de presque filiale, puisqu'il a à plusieurs reprises qualifié Alain Juppé de « meilleur d'entre nous ».

premier plan, qui a dirigé un portefeuille régalien. En apparence, le théorème de Guy Carcassonne n'est donc pas démenti.

Pour autant, la désignation d'Alain Juppé s'est effectuée au détriment d'autres candidats putatifs, au premier rang desquels Philippe Seguin, présenté durant la campagne présidentielle comme le favori. En choisissant Alain Juppé contre les autres prétendants, le Président de la République a choisi de se tourner vers un fidèle. C'est bien la loyauté personnelle de celui qu'il qualifiait de « meilleur d'entre nous » qu'il a voulu honorer. Il a privilégié le cœur sur la raison.

L'option la plus politique aurait sans doute consisté dans la nomination de Philippe Séguin, puisque ce dernier incarnait une frange plus sociale du gaullisme dont le candidat Chirac s'était progressivement éloigné durant sa campagne. Mais il n'avait pas avec celui qui occupait alors la Présidence de l'Assemblée Nationale, la même relation de confiance⁹³². Souvent qualifié de grognard, Seguin était également une personnalité très autonome politiquement, et parfois difficilement contrôlable. Dans les faits, on assiste donc bien dès 1995, et avant la révision constitutionnelle du 24 septembre 2000, à une atténuation de la théorie posée par Guy Carcassonne, le candidat retenu n'étant pas à proprement parler celui qui semblait porté par la logique institutionnelle.

L'abaissement en 2001 de la durée du mandat présidentiel achèvera en la matière de brouiller les cartes. Bien que le choix de François Fillon en 2007 reste cohérent avec le théorème de Guy Carcassonne, il est en revanche difficile d'y attacher ceux de Jean-Pierre Raffarin en 2002, et de Jean-Marc Ayrault en 2012.

L'idée soutenue par Guy Carcassonne selon laquelle les Premiers ministres nommés au cours du mandat présentent au contraire souvent des profils moins attendus, et sont généralement « révélés » par le Chef de l'Etat paraît tout aussi fondée. Il n'est nul besoin de revenir à ce stade de notre étude sur les carrières de Georges Pompidou, de Raymond Barre ou bien encore de Laurent Fabius. A chaque fois, leur nomination à Matignon a effectivement constitué une forme de surprise.

⁹³²Les mots utilisés par Jacques Chirac dans ses mémoires sont révélateurs de la complexité de cette relation : « Il n'était pas rare que Philippe Séguin m'adresse des lettres orageuses ou qu'il refuse de me prendre au téléphone après avoir brutalement interrompu notre conversation quelques instants auparavant. Philippe Séguin était ainsi, fougueux exigeant passionné, mais imprévisible et incontrôlable. Je ne suis pas sûre [...] que sa personnalité fut adaptée à la fonction de Premier ministre ». Cf J.CHIRAC, *Le temps présidentiel, mémoires tome 2*, Nil Editions, 2011 p 15.

Pour Pompidou ce fut sans doute le passage soudain de l'ombre à la lumière⁹³³, pour Barre ce fut la révélation d'un profil plus universitaire dont la légitimité reposait davantage sur la connaissance de la matière économique que celle des rouages de la politique nationale, pour Fabius ce fut la jeunesse, et la volonté présidentielle affichée de passer une génération. Aucuns de ces profils ne s'imposaient véritablement, et certains d'entre eux n'étaient même pas cités dans les courtes-listes de « premier-ministrable » régulièrement alimentées par la presse politique.

La suite de l'Histoire politique de la Cinquième République ne changera guère la donne. La nomination d'Edith Cresson répond à la même logique. Nommer une femme à Matignon, la première de l'Histoire de France, suffit en soi pour marquer une forme de rupture⁹³⁴. L'effet premier sur l'opinion publique fut d'ailleurs assez favorable, et la nomination d'Edith Cresson permettra à l'exécutif de bénéficier d'un regain inespéré dans les mois qui suivent son arrivée à Matignon⁹³⁵. Le deuxième trait qui frappe chez Edith Cresson est sa fidélité vis-à-vis du Président de la République. Au contraire de son prédécesseur qui pouvait incarner une forme d'opposition interne à François Mitterrand, Edith Cresson doit tout au Chef de l'Etat, y compris son ancrage politique local à Châtelleraut.

Edith Cresson était également l'antithèse de Rocard. Elle avait d'ailleurs quitté le Gouvernement en 1990 pour mieux marquer son opposition à ce dernier. La nommer était donc un moyen pour le Président de la République de mieux le faire oublier. Quoiqu'il en soit, même si elle a occupé plusieurs portefeuilles gouvernementaux avant d'accéder à Matignon, cette personnalité a bien été révélée par François Mitterrand au moment de sa nomination au poste de Premier ministre, et illustre donc pleinement le « théorème de Guy Carcassonne ».

⁹³³Louis Muron décrit d'ailleurs la réticence de l'intéressé en rapportant les termes d'Etienne Burin des Rozières, nommé secrétaire général de l'Elysée en même temps que Pompidou à Matignon : « Nous avons déjeuné ensemble à l'hôtel Bristol proche de l'Elysée. Georges Pompidou était réticent. Il était certes mêlé depuis longtemps à la vie politique du pays, mais dans les coulisses plutôt que sur le devant de la scène. Quel accueil les professionnels feraient-ils à cet amateur ? [...] », in L.MURON, *op cit.* p 70.

⁹³⁴Sur cette question François Broche note ainsi : « Edith Cresson détient deux records : elle est la seule femme à avoir été nommée Premier ministre, elle est également le seul Premier ministre à n'être resté à Matignon qu'un peu plus de dix mois ». F.BROCHE, *Les mitterrandiens, portrait de groupe*, Pierre-Guillaume de Roux, 2020, p 266.

⁹³⁵Cette perception des choses semble avoir cependant été réprouvée par la principale intéressée qui pressentait que cet Etat de grâce ne durerait pas. François Broche rapporte ainsi ses propos : « Je n'avais rien demandé, j'avais créé mon entreprise, mais Mitterrand voulait un symbole. Je savais que ce serait terrible. Ce fut un déchainement ». *Ibid*, p 267.

La désignation de son successeur à peine un an après, constitue aussi une forme de surprise, précisément parce que Pierre Bérégoovoy avait été trop attendu par le passé. D'abord secrétaire général de l'Elysée, ce qui ne saurait mieux souligner sa proximité avec le Chef de l'Etat, il avait occupé un temps le poste de ministre des affaires sociales⁹³⁶, avant d'être rapidement nommé ministre de l'économie et des finances avant la première cohabitation⁹³⁷, puis de s'y installer durablement entre 1988 et 1993⁹³⁸. Dès 1988, le nom de celui qui apparaissait aux yeux des observateurs politiques comme un fidèle d'entre les fidèles du Chef de l'Etat figurait souvent en tête des courtes listes de candidat putatif à Matignon. En laissant sa place tour à tour à Michel Rocard puis à Edith Cresson, les perspectives primo-ministérielles de Bérégoovoy avaient semblé définitivement s'éloigner⁹³⁹.

L'étude attentive des profils des Premiers ministres nommés antérieurement à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 24 septembre 2000 conforte donc le théorème avancé par Guy Carcassonne. De telles nominations s'inscrivent assez logiquement dans l'esprit des institutions de la Cinquième République, et notamment de l'article 5 de la Constitution. Nommer en début de mandat un Chef de Gouvernement qui n'est pas forcément un proche, mais bénéficie à la fois d'une certaine autonomie et d'une certaine notoriété est d'abord la marque d'une forme de commodité. Il s'agit pour la figure présidentielle de retrouver sa place d'arbitre et d'éviter de paraître comme l'homme d'un clan politique.

A l'inverse, nommer un proche à mi-mandat est souvent un moyen de ressouder autour de soi les plus fidèles avant la perspective d'une campagne électorale, ou d'une passation de témoin préparée. En règle générale, le deuxième titulaire de la fonction est programmé pour durer, sauf cas inédit d'absence

⁹³⁶Pierre Bérégoovoy est nommé ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale le 29 juin 1982, et conserve ce portefeuille jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Laurent Fabius le 17 juillet 1984.

⁹³⁷ Il prend ainsi le 19 juillet 1984 la tête d'un grand ministère de l'économie et des finances auquel s'ajoute le budget, jusqu'à la nomination à Matignon de Jacques Chirac en 1986, à la faveur de la première cohabitation.

⁹³⁸ Durant cette période, Pierre Bérégoovoy hérite en sus du titre de ministre d'Etat, ce qui était apparu comme une solide marque de confiance de la part de François Mitterrand à l'égard de celui qui fut son ancien secrétaire général à l'Elysée.

⁹³⁹ Pierre Favier et Michel Martin-Roland rapportent ainsi les propos de François Mitterrand quelques mois après les élections législatives douloureuses de 1993 : « En nommant Bérégoovoy, j'ai pensé qu'il était possible de redresser la situation, mais pas de renverser totalement la tendance. C'était impossible de gagner. Faute d'événement particulier ou imprévu qui aurait pu faire revenir l'affection de l'opinion, la gauche était minoritaire. Bérégoovoy rêvait d'être Premier ministre, il s'est plaint parfois que ça venait trop tard. Ses premiers mois à Matignon se sont bien passés, mais à partir de la rentrée nous nous sommes mis à piétiner ». P.FAVIER et M.MARTIN-ROLAND, *La décennie Mitterrand, Les déchirements.*, t.4, Ed.Seuil, 1999, p 255.

de concordance des majorités. La seule exception en la matière est le deuxième septennat de François Mitterrand, où Edith Cresson, loin de constituer la « divine surprise » espérée, connaîtra vite les affres d'une impopularité difficilement réversible.

Pour autant, l'idée selon laquelle le choix d'un Premier ministre au début du mandat serait totalement contraint et dicté par les données de la vie politique, et celui de son successeur en cours de mandat serait à l'inverse totalement libre manquerait de nuance. Pour appréhender dans sa complétude la mécanique qui régit le choix du Premier ministre, il importe donc d'avoir également une approche thématique consistant à mettre en exergue les différentes contraintes s'imposant au Président de la République.

B. L'approche matérielle : l'existence de contraintes pratiques limitant ipso facto la marge de manœuvre dévolu au Président de la République

La lettre de l'article 8, et le caractère discrétionnaire qui en découle ont pu donner l'impression que le choix du Premier ministre était totalement libre, celui-ci est en réalité enserré par de nombreuses contraintes pratiques. Il repose tout d'abord sur un prérequis : le Premier ministre doit disposer de la confiance du Parlement (i). Plusieurs facteurs viennent ensuite enserrer le choix présidentiel : la stature personnelle de l'intéressé au sein de la majorité présidentielle (ii), sa capacité à s'imposer comme chef du Gouvernement (iii), et enfin l'Etat de l'opinion publique (iv). L'appréciation de tels critères demeure à la discrétion du Président de la République.

(i)- La nécessité incontournable de disposer de la confiance du Parlement

La première résulte de la logique même du dualisme : le Premier ministre a besoin de la confiance du Parlement pour pouvoir gouverner⁹⁴⁰. Les propos de Valéry Giscard d'Estaing justifiant dans ses mémoires la nomination de Jacques Chirac sont emprunts d'une grande lucidité : « Je travaillerai avec la majorité qui se trouve [à l'Assemblée Nationale]. Et le Premier ministre devra être compatible avec sa composition : issu du parti gaulliste, et acceptable par ses partenaires »⁹⁴¹.

⁹⁴⁰Cette réalité est rappelée en des termes simples par Olivier Duhamel, le Président de la République doit toujours choisir un Premier ministre qui soit acceptable par l'Assemblée, Cf O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 713.

⁹⁴¹V.GISCARD D'ESTAING, *op.cit.*, p 61.

L'autonomie nouvelle conférée au Président de la République n'induit donc pas qu'il puisse se passer complètement du sentiment de la majorité parlementaire. Il lui faut *a minima* privilégier un profil qui puisse être toléré par cette dernière, et, dans la meilleure des hypothèses, qui s'impose d'emblée. Cette réalité semble toujours avoir été acquise pour l'ensemble des présidents de la Cinquième République. Le Général de Gaulle lui-même relevait déjà dans le discours de Bayeux que le « Président doit accorder l'intérêt général avec le sentiment qui se dégage du Parlement »⁹⁴².

En d'autres termes, le Premier ministre doit pouvoir jouer son rôle de chef de la majorité parlementaire sans que sa crédibilité ne puisse être remise en cause. Certes, la lecture présidentialiste de la Cinquième République qui s'est progressivement installée a rendu improbable le vote d'une motion de censure⁹⁴³. Toutefois, l'existence au sein de la Cinquième République de fronde de parlementaires à l'encontre du Chef de Gouvernement peut constituer une source d'affaiblissement durable de la crédibilité du pouvoir exécutif⁹⁴⁴.

L'identité du futur locataire de Matignon est donc un vecteur prépondérant de la relation qui s'installera durablement entre le Président de la République et la majorité parlementaire⁹⁴⁵. Alain Peyrefitte rapporte ainsi des échanges très éclairants avec le Général de Gaulle au lendemain de la dissolution du 2 octobre 1962, après avoir confirmé Georges Pompidou à Matignon. Ainsi alors qu'il occupait le portefeuille de porte-parole du Gouvernement et lui avait fait part de son intention « d'annoncer que le Gouvernement se présente devant l'Assemblée », il avait obtenu en réponse une saillie assez révélatrice du Général : « Se présente ! Gardez-vous bien de cette expression ! Le Gouvernement est resté en gros le même, tandis que l'Assemblée a été complètement renouvelée. Alors ce n'est pas le Gouvernement qui se présente à l'Assemblée, c'est l'assemblée qui se présente au Gouvernement »⁹⁴⁶.

⁹⁴²Discours du Général de Gaulle à Bayeux le 16 juin 1946.

⁹⁴³Sur cette question Pauline Türk relève que c'est surtout le contexte institutionnel résultant du mode de scrutin qui a rendu improbable le vote d'une motion de censure. Cf P.TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France, op.cit.*, p 101.

⁹⁴⁴Pour des développements plus prolixes voir notamment J.MASSOT, *Le Président de la République en France*, Paris, La documentation française, 1986, pp 155 et s.

⁹⁴⁵Les auteurs s'accordent tous sur la nécessité d'un Premier ministre qui puisse jouer un rôle de « préposé au Parlement, jouant le rôle de relai capable d'éviter les conflits et le cas échéant d'en faciliter la solution ». Cf J.FAUVET et J.PLANCHE, *La fronde des généraux*, Arthaud, 1961, p 23.

⁹⁴⁶A.PEYREFITTE, *C'était de Gaulle, la France redevient la France*, Tome 1, Ed.Fayard, 1994, p 274.

En imposant Georges Pompidou en 1962 à une majorité parlementaire qui n'en voulait guère, puis en confirmant implicitement son choix par l'utilisation du droit de dissolution au lendemain du seul vote de défiance de la Cinquième République, il a pris un risque majeur. Le résultat des élections législatives lui a donné nettement raison. Ici, c'est la composition de l'Assemblée qui a évolué au gré du chef de l'exécutif, et non l'inverse. Mais c'est alors la légitimité historique et la très forte emprise du Général dans l'opinion qui rendait alors la chose possible⁹⁴⁷. La Cinquième République n'en était qu'à ses premiers pas, et il importait sans doute aux yeux de son fondateur de ne pas laisser s'installer durablement une pratique qui aurait pu marquer le début d'un retour en force des us et coutumes des régimes antérieurs⁹⁴⁸.

Les successeurs du Général se révéleront plus prudents, et iront plutôt dans le sens d'une bonne prise en compte du sentiment général de leur majorité. Lui-même prendra d'ailleurs soin d'envoyer Maurice Couve de Murville à la conquête d'une circonscription législative avant de le nommer à la suite de Georges Pompidou, ce que l'on peut interpréter comme une forme d'infléchissement de la logique qu'il avait développé en 1962. Le choix après l'élection présidentielle de 1969 de Jacques Chaban-Delmas marque un souci évident de « re-parlementariser la fonction ⁹⁴⁹».

L'Histoire de la Cinquième République montrera par la suite combien il est difficile pour un Premier ministre nommé contre les *desideratas* du groupe majoritaire de maintenir ensuite un équilibre et une certaine stabilité dans l'action gouvernementale. Le cas de Dominique de Villepin est à cet égard révélateur. Quand celui qui fut le secrétaire général de l'Élysée de Jacques Chirac s'installe à Matignon au lendemain de la crise ouverte par la victoire du non au référendum relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe, la plupart des députés UMP plébiscite nettement Nicolas Sarkozy. D'autres noms circulent, à l'instar de ceux de Michèle Alliot-Marie ou de Jean-Louis Borloo, jugés davantage compatible avec le groupe majoritaire d'alors.

⁹⁴⁷ Il faut également relever que le contexte particulier dans lequel s'inscrivait le vote de cette motion de censure. Sur ce sujet Pauline Türk note « écartés du processus constituant, les parlementaires entendent user de tous les moyens que leur donne la Constitution » Cf P.TÜRK, *op.cit.*, p 106-107.. Ici, le vote de cette motion et la riposte du Général de Gaulle par l'utilisation de l'article 12 ne peut s'interpréter qu'à l'aune du dernier combat des parlementaires de la Ve République pour défendre la souveraineté parlementaire.

⁹⁴⁸ Plus encore peut-être que l'instauration du suffrage universel direct en 1962, les mois qui précèdent le référendum et la réaction du Général à la motion de censure votée contre son Premier ministre sont déterminants dans l'installation durable d'une lecture présidentialisée du régime.

⁹⁴⁹ A.CLAISSE, *op.cit.*, pp 34-35.

Le brio de Villepin semble difficilement contestable : diplomate de formation, écrivain à ses heures perdues, et riche d'un vrai parcours ministériel qui l'a conduit à occuper tour à tour le Quai d'Orsay au moment de l'intervention américaine en Irak, et la place Beauvau au moment du débat sur l'islam de France. Mais en optant pour le profil dont les parlementaires voulaient le moins, dans un contexte où il était lui-même usé politiquement par une dissolution ratée quelques années auparavant, et un référendum nettement perdu, le Président de la République a pris un vrai risque politique qui entraînera à terme un affaiblissement profond du couple exécutif⁹⁵⁰.

Les premiers mois, Dominique de Villepin pu bénéficier comme ses prédécesseurs d'une véritable popularité dans l'opinion, sans doute amplifiée par une forme de dramatisation du discours. Le fêtu d'histoire napoléonienne qu'il était décréta ainsi « se donner 100 jours pour rendre la confiance aux Français »⁹⁵¹. Ce fut la durée de son Etat de grâce. Certes, on peut imputer sa chute rapide de popularité aux crises auxquelles il a été confronté : les émeutes urbaines qui ont conduit à une utilisation contestée de l'Etat d'urgence d'abord, la crise générée par une mise en place brutale du Contrat de Première Embauche et les blocages étudiants qui en ont résulté ensuite. Mais l'absence de soutien de la majorité parlementaire, et la faiblesse du nombre de députés revendiquant leur proximité avec le Premier ministre ont été les facteurs les plus déterminants de son affaiblissement.

La volonté de Jacques Chirac d'atténuer l'arrivée de son ancien secrétaire général à Matignon, en acceptant en contrepartie un retour par le haut de Nicolas Sarkozy, ne fit qu'accentuer les choses. Aux yeux du groupe majoritaire Sarkozy est un véritable « vice-Premier ministre »⁹⁵², le seul à être véritablement reconnu comme chef par la majorité parlementaire. Ici, comme d'ailleurs peut-être immédiatement après son accession à la Présidence de la République en 1995, le contexte politique aurait pu conduire Chirac à accorder une place plus importante au sentiment majoritaire.

⁹⁵⁰Dans l'Histoire de la Cinquième République, les auteurs décryptent ainsi la nomination de Dominique de Villepin : « Dominique de Villepin doute si peu d'être le meilleur choix que c'est tout juste s'il ne se désigne pas lui-même, et Jacques Chirac paraît enregistrer la décision davantage que la prendre ». Cf J-J CHEVALLIER, G.CARCASSONNE et O.DUHAMEL et J.BENETTI, *op.cit.*, p 529.

⁹⁵¹Dominique de Villepin avait d'ailleurs publié lorsqu'il était secrétaire général de l'Elysée durant la période de cohabitation un ouvrage sur la période Napoléonienne, au titre prémonitoire. Ce n'est donc pas complètement par hasard qu'il filera la métaphore tout au long de son discours de politique général. Cf D. de VILLEPIN, *Les Cent-Jours ou L'esprit de sacrifice*, Perrin, 2002.

⁹⁵²Ce sentiment est largement partagé par la presse nationale au lendemain de la constitution du gouvernement Villepin, Cf notamment, F.FRESSOZ, « Nicolas Sarkozy, un Premier ministre bis », in *Les Echos*, 1er juin 2005.

Il n'en reste pas moins que le choix du Premier Ministre peut aussi être un moyen pour le Président de la République de placer volontairement sous tension sa majorité parlementaire. Valéry Giscard d'Estaing le décrypte très justement dans ses mémoires, lorsqu'il évoque les tenants et aboutissants de la nomination par le Général de Gaulle de Georges Pompidou à Matignon. A ce sujet il écrit ainsi : « choix controversé à l'époque : directeur de la banque Rothschild, il ne détenait pas de mandat parlementaire, ce qui troublait le sérail politique en lui retirant un poste qu'il croyait être une de ses chasses gardées »⁹⁵³.

D'une certaine façon, Giscard adopta la même approche en désignant Raymond Barre comme Premier ministre. La logique parlementaire aurait pu le conduire à nommer au lendemain de la démission surprise de Jacques Chirac en 1976, un UDR qui soit cependant compatible avec les libéraux centristes. Les prétendants putatifs remplissant ces qualités existaient bien. Alain Peyrefitte ou Olivier Guichard, barons gaullistes reconnus auraient pu jouer ce rôle⁹⁵⁴. Il a finalement préféré un homme de sa famille de pensée, entré depuis seulement six mois au Gouvernement à la tête d'un portefeuille secondaire, et qui de ce fait était peu exposé aux tensions entre chiraquien et giscardien.

La relative neutralité de Barre, et son positionnement de technicien de la matière économique ne doivent pas faire oublier une autre réalité. Ce dernier n'est pas un gaulliste historique, et il n'est pas membre de l'UDR. Il ne peut pas être le candidat institutionnel de la majorité parlementaire. Pour autant, il ne saurait à ses yeux être suspect d'antigaullisme, et ses qualités personnelles peuvent à la fois lui permettre de s'imposer comme son chef, et de l'élargir vers le centre. Il avait donc le profil idoine à la fois pour marquer le début d'une nouvelle période davantage tournée vers l'économie et appelée de ses vœux par le Président de la République, et pour calmer les ardeurs des parlementaires chiraquiens⁹⁵⁵.

Relativement bien accepté, le nouveau titulaire de Matignon parviendra alors à se maintenir durant cinq ans bien que le contexte généralisé de guerre entre les droites ait parfois conduit le Président de la République à envisager un nouveau changement de Gouvernement pour faire émerger un gaulliste

⁹⁵³V.GISCARD D'ESTAING, *op.cit.*, p 57.

⁹⁵⁴Il semble cependant qu'Alain Peyrefitte comme Olivier Guichard se soit vu proposer la fonction de Premier ministre par Valéry Giscard d'Estaing. Le premier aurait refusé de crainte d'être récusé par Jacques Chirac, et le second aurait accepté d'entrer au Gouvernement mais décliné Matignon, mais accepté une fonction ministérielle.

⁹⁵⁵Pour des développements plus prolixes voir notamment F.ABADIE et J-P CORCELETTE, *op.cit.*, pp 281-282.

aux orientations sociales plus affichées, et qui puisse incarner un véritable contrepoids à la ligne soutenue par Chirac⁹⁵⁶.

Quoiqu'il en soit, opter pour un Premier ministre qui s'éloigne de la logique majoritaire constitue toujours une prise de risque. Mettre la majorité parlementaire sous tension n'est utile que dans le but d'obtenir son adhésion. La plupart des Présidents de la République ont ainsi privilégié la prudence. Parfois le Premier ministre semble presque imposé à l'Élysée par la coloration de la majorité parlementaire. D'aucuns estiment que ce fut le cas de Jacques Chirac en 1974⁹⁵⁷. De nombreux chefs de l'État ont, alors même que le jeu semblait plus ouvert, favorisé le candidat plébiscité par leur majorité parlementaire. Ce fut le cas de Chaban-Delmas en 1969, puis de Rocard en 1988⁹⁵⁸. De manière plus récente, et postérieurement à la révision constitutionnelle du 24 septembre 2001, la « renomination » de Fillon en 2010, ou celle de Valls en 2014 entrent aussi dans cette catégorie.

Dans ces hypothèses, on peut avoir le sentiment que les titulaires de Matignon ont été acceptés avec résignation par la Présidence de la République plus qu'ils n'ont été choisis. Non que le Président de la République n'ait été véritablement contraint, mais sans doute le risque de dispersion voire d'éclatement de la majorité parlementaire fut-il déterminant. La coloration politique de l'Assemblée Nationale reste donc un facteur essentiel, ce qui paraît un prérequis en régime parlementaire. L'innovation de la Cinquième République réside dans la marge de manœuvre dont dispose désormais le Président de la République pour apprécier l'importance qu'il convient d'accorder à ce critère.

(ii)- *La stature personnelle de l'intéressé et sa place au sein de la majorité*

En l'absence de lien de hiérarchie effectif entre les ministres et le Premier ministre, celui-ci agit

⁹⁵⁶Plus largement, il apparaît que Raymond Barre a mis un certain temps avant d'imposer son autorité. Henri Amouroux rapporte ainsi le contexte au lendemain des élections municipales perdues d'avril 1877 : « Au Parlement, où les députés, accablés par le résultat des municipales, tremblent et s'effondrent déjà à la pensée des législatives de mars 1978 [...], le bruit a couru, le 28 avril, qu'après le discours acide de Claude Labbé, président du groupe RPR, et le discours enflammé de Michel Debré, l'épreuve avait été telle que le Premier ministre envisageait de démissionner. Cf H.AMOUROUX, *op.cit.*, p 259.

⁹⁵⁷Sur cette question, Arnaud Teyssier relève ainsi : « Pour former [son gouvernement], le chef de l'État fait appel à Jacques Chirac ce qui ne surprend personne à l'époque, chacun étant bien convaincu qu'il s'agit d'un accord conçu à l'avance. Le Premier ministre n'a que quarante-deux ans et incarne la jeune génération gaulliste nourrie au petit-lait de l'École nationale d'administration ». Cf A.TEYSSIER, *Histoire politique de la Ve République*, Perrin, Coll.Tempus, 2011., pp 240-241.

⁹⁵⁸Sur ce sujet voir notamment H.PORTELLI, « Les Premiers ministres essai de typologie », in POUVOIRS (Revue), *Le Premier ministre*, *op.cit.*, pp 21-30.

comme un « *primus inter pares* », et joue d'abord un rôle de coordination du bon fonctionnement gouvernemental⁹⁵⁹. Pour autant, la capacité du Premier ministre à pouvoir exercer sur les autres membres du Gouvernement une forme naturelle de *leadership* est un facteur important⁹⁶⁰. La logique veut pour le Chef de l'Etat de privilégier une personnalité dont la stature et l'envergure politique soit peu contestable, sous peine de prendre le risque de fragiliser durablement la cohésion et la stabilité générale du Gouvernement.

Le parcours des Premiers ministres successifs en atteste. Rares sont ceux qui n'avaient auparavant occupé un portefeuille gouvernemental, le plus souvent de premier plan⁹⁶¹, et les quelques titulaires de cette fonction échappant à cette règle avaient préalablement occupé d'autres fonctions institutionnelles importantes : le poste de secrétaire général de l'Elysée pour Georges Pompidou, la Présidence du groupe principal d'opposition pour Jean-Marc Ayrault, et celui de Maire d'une importante ville pour Edouard Philippe. Mais plusieurs facteurs politiques semblent de nature à renforcer ou atténuer l'autorité dont le Chef du Gouvernement disposera ensuite sur les autres membres : la proximité entre ce dernier et le Président, la place qu'il occupe au sein de la formation politique majoritaire, et enfin et d'évidence sa personnalité propre.

L'existence d'un lien étroit entre le Président de la République et le Premier ministre accroît l'autorité dont ce dernier dispose sur son Gouvernement. Pompidou, Messmer, Barre, Fabius et Juppé ont eu ce bénéfice, et n'ont été que peu bousculés par leurs propres ministres⁹⁶². Au contraire, l'existence

⁹⁵⁹Cf J.MASSOT, *Chef de l'Etat et Chef du Gouvernement*, *op.cit.*, pp 131 et s.

⁹⁶⁰Sur cette question, Pierre Avril note ainsi : « la prééminence présidentielle n'est pas allée jusqu'à oblitérer l'article 21 C comme elle l'a fait (cohabitation à part) de l'article 20 C ; si l'emprise du chef de l'Etat se manifeste bien sur la détermination de la politique de la nation, l'Elysée n'a pu absorber sa conduite parce-que la mise en œuvre de cette politique appartient au gouvernement, et donc au Premier ministre qui en dirige l'action. Il est bien le « chef du gouvernement » comme Jean Massot l'a démontré. En creux, l'auteur met donc en exergue l'importance d'un Premier ministre qui dispose d'une véritable autorité sur son gouvernement pour le bon équilibre des pouvoirs entre les deux têtes de l'exécutif. P.AVRIL, « Diriger le gouvernement », in POUVOIRS (Revue), *op.cit.*, pp 31-32.

⁹⁶¹Pour rappel, Michel Debré avait été garde des sceaux, Maurice Couve de Murville ministre des affaires étrangères, Jacques Chaban-Delmas ministre de la défense (et Président de l'Assemblée Nationale), Pierre Messmer ministre des armées puis ministre d'Etat ministre des départements et territoires d'outre-mer, Jacques Chirac ministre de l'agriculture puis ministre de l'intérieur, Laurent Fabius ministre de l'industrie et de la recherche, Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du plan, Pierre Bérégovoy ministre d'Etat, ministre de l'économie et des finances, Alain Juppé, ministre des affaires étrangères, Lionel Jospin ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, Dominique de Villepin, ministre des affaires étrangères puis ministre de l'intérieur, François Fillon, ministre du travail puis de l'éducation nationale, Manuel Valls ministre de l'intérieur tout comme son successeur Bernard Cazeneuve.

⁹⁶²Cette assertion de principe est plus contestable concernant Raymond Barre qui eût à faire face à la fronde des ministres d'Etat, et à la relation personnelle très particulière qu'entretenait Michel Poniatowski avec Valéry Giscard d'Estaing.

notoire de relations de défiance entre Giscard et Chirac, ou entre Mitterrand et Rocard entre 1988 et 1991 rendra impossible l'unité gouvernementale. Entre 1974 et 1976, c'est bien la sur-représentation de ministres proches du Président, à l'instar de Michel Poniatowski ou de Jean Lecanuet, et refusant de reconnaître l'autorité primo-ministérielle, qui fut l'un des motifs principaux de la démission anticipée de Jacques Chirac. Lorsqu'il dit « ne pas avoir les moyens qu'il estime nécessaire pour mener efficacement ces fonctions »⁹⁶³, c'est aussi à cette incapacité à imposer son primat qu'il fait implicitement allusion⁹⁶⁴.

Le même phénomène se reproduira entre 1988 et 1991. De manière paradoxale, Michel Rocard est l'un des chefs de Gouvernement qui mettra le plus en avant sa volonté de coordination, et d'harmonisation de la politique gouvernementale, comme en atteste la circulaire de 1988, relative à la solidarité gouvernementale. Mais l'existence d'un cercle de fidèles du Président connaissant l'inimitié notoire du couple exécutif réduira à néant ce souci d'unité. Finalement, dans la logique institutionnelle de la Cinquième République, c'est lorsqu'il est reconnu comme le vrai second du Chef de l'Etat que le Premier ministre est fort. Les mots de Stéphane Rials en 1981 sont encore d'une parfaite actualité : « certes [le Premier ministre] n'est plus comme avant le premier personnage politique de la République. Mais sa place incontestée de second du Président lui confère des pouvoirs autrement substantiels que ceux dont il jouissait autrefois »⁹⁶⁵.

La place qu'occupe un Premier ministre au sein de la formation politique de la majorité présidentielle est également une variable qui influe sur sa stature et sur son autorité. Nommer à la tête du Gouvernement une personnalité qui dispose de solides appuis au sein de l'appareil politique est normalement le gage d'une certaine stabilité gouvernementale. Il en résulte que le choix du Premier ministre est plus complexe lorsque la structuration de la majorité présidentielle est elle-même

⁹⁶³ Les difficultés rencontrées par Jacques Chirac comme Premier ministre peuvent aussi s'expliquer par le rapport particulier qu'entretenait Valéry Giscard d'Estaing avec sa majorité parlementaire. Pierre Péan relève ainsi : « De son côté, Giscard a grandement sous-estimé son Premier ministre dont il attend qu'il lui apporte le parti gaulliste sur un plateau. Il confie à son secrétaire général, Claude-Pierre Brossollette : « C'est un enfant Chirac. Il n'a pas d'envergure. Il me sera toujours fidèle ». Cf P.PEAN, *L'inconnu de l'Elysée*, Fayard, 2007, pp 284-285.

⁹⁶⁴ Cette incompatibilité de tempérament entre Michel Poniatowski et Jacques Chirac est rapportée par Valéry Giscard d'Estaing lui-même : « Parmi les collaborateurs politiques de ma campagne, Michel Poniatowski était le plus réticent. Il faisait peu confiance à Jacques Chirac. Peut-être aussi imaginait-il, dans son subconscient que le poste de Premier ministre pouvait lui revenir. Sa fidélité et ses grandes capacités lui permettaient d'y prétendre ». V.GISCARD d'ESTAING, *op.cit.*, p 74.

⁹⁶⁵ S.RIALS, *op.cit.*, p 67.

morcelée.

Le cas de Jean-Pierre Raffarin, choisi pour le poste de Premier ministre après la réélection de Jacques Chirac en 2002, en constitue une bonne illustration. Elle s'inscrit dans le contexte très particulier de création d'une formation politique majoritaire unique, l'Union pour une Majorité Populaire (UMP), rassemblant les trois composantes : le rassemblement pour la République (RPR), l'Union pour la démocratie Française (UDF), ou Démocratie Libérale (DL). Jean-Pierre Raffarin avait été l'un des principaux artisans de ce processus d'unification, et joué un rôle majeur dans la campagne politique du candidat à la présidentielle. A cet égard sa désignation à Matignon était très politique. En choisissant cet ancien de DL, qui avait de surcroît été l'un des responsables des jeunes giscardiens, le nouveau Président de la République, ancien RPR, s'inscrivait pleinement dans cette logique d'unification de la majorité présidentielle⁹⁶⁶.

Pourtant, ce choix représentait un réel risque politique. La nouvelle formation majoritaire, l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), restait largement composée d'anciens membres du RPR. La plupart des membres du Gouvernement Raffarin, étaient d'ailleurs issus de ce parti d'origine. Placé à la tête du Gouvernement un ancien DL relevait de la gageure. L'Etat de grâce passé, Jean-Pierre Raffarin a fréquemment vu son autorité remise en cause par ses propres ministres. Ici ce n'est pas tant la personnalité de l'intéressé et ses orientations politiques personnelles que la complexité de la nouvelle donne partisane qui ont été à l'origine de son affaiblissement⁹⁶⁷. La logique institutionnelle de la Cinquième République suppose normalement de privilégier un Premier ministre qui dispose d'une bonne assise au sein de la formation majoritaire, et qui puisse avoir la main sur le Gouvernement.

⁹⁶⁶ Dans ses mémoires, Jacques Chirac explique en ses termes la nomination de Jean-Pierre Raffarin à Matignon : « J'ai commencé à réfléchir au choix du nouveau Premier ministre dès le lendemain du premier tour de l'élection présidentielle. [...] J'ai plusieurs noms en tête, dont ceux de Nicolas Sarkozy, de Jean-Pierre Raffarin et de Philippe Douste-Blazy. Ce dernier présente l'avantage de ne pas être issu du RPR et, en tant que président du groupe UDF à l'Assemblée Nationale, d'avoir beaucoup contribué à entraîner les députés centristes dans notre dynamique unitaire. Mais je ne suis pas persuadé qu'il ait l'autorité nécessaire pour s'imposer à Matignon. Restent les deux premiers. [...] La fidélité et la loyauté de Jean-Pierre Raffarin à mon égard n'ont cessé depuis lors de se vérifier. Dès le début de la cohabitation, il a été l'un des premiers, après que je lui ai confirmé que je serais de nouveau candidat en 2002, à préparer avec Dominique Perben, Michel Barnier et Jacques Barrot, le rassemblement des forces de l'opposition, en vue d'une réunification qui paraissait à presque tous improbable. Ce travail de pionnier s'accomplit à travers l'association qu'il venait de créer, « Dialogue et initiative », amorce d'un renouveau politique qui s'avérera plus que jamais nécessaire au lendemain du 21 avril 2002. Pour en avoir été l'un des précurseurs, Jean-Pierre Raffarin m'apparaît donc le mieux placé pour le représenter à la tête du gouvernement ». Ce passage un peu long, est cependant extrêmement éclairant sur les motivations du choix présidentiel, et plus largement sur les facteurs qui peuvent conduire un Président à trancher. Cf J.CHIRAC, *Le temps présidentiel*, Mémoires t.2, NiL éditions, 2011, pp 354 et s.

⁹⁶⁷ F.FRESSOZ, « Pourquoi Chirac a encore besoin de Raffarin », in *Les Echos*, 18 mai 2004.

*(iii)- La capacité personnelle de l'intéressé à s'imposer comme chef du
Gouvernement*

Les traits de caractère de la personnalité nommée à Matignon, sont également un facteur prépondérant de sa capacité à diriger le Gouvernement au sens de l'article 21 de la Constitution. Outre ses qualités techniques personnelles, le travail d'arbitrage et de coordination induit par la fonction doit normalement conduire le Président de la République à favoriser un profil dont la force de caractère paraît incontestable.

En la matière, chaque Premier ministre impose son style. Certains chefs de Gouvernement comme Raymond Barre, Pierre Mauroy ou Jean-Pierre Raffarin paraissent plus attachés à une certaine rondeur des formes, quand d'autres, comme Jacques Chaban-Delmas ou Manuel Valls préfèrent une fermeté plus apparente. Il n'en reste pas moins que selon les mots de Gustave Lebon : « la compétence sans autorité est aussi impuissante que l'autorité sans compétence ». La crédibilité d'un Chef de Gouvernement repose autant sur sa compétence technique que sur sa capacité à imposer ses choix à son équipe⁹⁶⁸.

Sous la Cinquième République, la part prédominante de la Présidence de la République dans le choix des ministres a fréquemment desservi les chefs de Gouvernement successifs. Estimant tirer leur légitimité du seul Chef de l'Etat, les membres de l'organe gouvernemental, et plus particulièrement ceux qui ont occupé les portefeuilles les plus importants, ont souvent été tentés de s'adresser directement à l'Élysée pour obtenir un arbitrage plus favorable, au détriment de l'autorité du Premier ministre⁹⁶⁹.

La question sensible du budget des armées en apporte une illustration constante. Charles Millon comme Michèle Alliot-Marie, lorsqu'ils ont été titulaires de ce poste, reconnaissent ainsi sans ambiguïté avoir sollicité directement auprès de la Présidence de la République les crédits dont ils

⁹⁶⁸ Ce ressort psychologique peut paraître un peu abstrait. Son importance est cependant mise en exergue par beaucoup d'auteurs. Cf notamment J-L .PARODI, « Le Premier ministre sous la Ve République : une popularité dominée », in *Pouvoirs*, n°83, *op.cit.*, pp 89 et s ou Ph. ARDANT, *op.cit.*, pp 89 et s.

⁹⁶⁹ A cet égard, Alexandre Bonduelle qualifie de « discrètes mais inévitables » les limites du « surarbitrage présidentiel», Cf A.BONDUELLE, *op.cit.*, p 162.

estimaient avoir besoin⁹⁷⁰. L'un comme l'autre devaient leur nomination au seul bon vouloir présidentiel. La même démarche semble d'ailleurs avoir prévalu sous la Présidence d'Emmanuel Macron. Les médias auront retenu le désaccord publiquement affiché entre le Général Pierre de Villiers, Chef d'Etat-major des armées, et la Présidence de la République, ce qui s'est soldé par la démission spectaculaire du premier. Mais forte d'une certaine pugnacité, Florence Parly obtiendra *in fine* directement du Chef de l'Etat certains crédits supplémentaires, cela contre la volonté du ministre du budget et du Premier ministre⁹⁷¹.

Dans le domaine de la défense, ce circuit officieux se justifie, puisqu'il s'agit d'un ministère par essence régalien, qui touche au « domaine réservé » du Chef de l'Etat. Il n'en demeure pas moins que la proximité bien entretenue et directe entre certains ministres et le Président de la République est une des causes les plus notoires de l'affaiblissement du Chef du Gouvernement.

De même, le choix du Premier ministre s'inscrit dans un équilibre institutionnel plus large. Dans l'ouvrage qu'ils ont coécrit, l'ancien Premier ministre Edouard Philippe et son conseiller spécial Gilles Boyer évoquent ainsi l'existence d'un véritable quatuor formé par le Président de la République, le Premier ministre mais aussi le secrétaire général de l'Elysée, et le directeur de cabinet du Premier ministre, le choix de l'un de ses chaînons pouvant avoir une incidence sur les autres. Selon leurs termes : « Si rien n'était certain⁹⁷², c'est notamment parce-que se posait la question du quatuor. Ce carré (parfois magique) que forment le Président de la République, le Premier ministre, le secrétaire général de l'Elysée et le directeur de cabinet du Premier ministre. A juste titre, la Constitution ne mentionne que les deux premiers, mais ne pas parler des deux autres, et ne pas comprendre combien la composition et le fonctionnement du quatuor sont essentiels c'est ne pas comprendre ce qu'est : gouverner »⁹⁷³.

Effectivement, il n'est pas anodin de relever que la nomination du secrétaire général de l'Elysée intervient généralement avant celle du Premier ministre, et qu'elle constitue souvent la première mesure d'ordre individuelle adoptée par le nouveau Président de la République. Sans que cette réalité

⁹⁷⁰ Cf C.MILLON, *La Paix civile*, Odile Jacob, 1998, p 42 et s, et M.ALLIOT-MARIE, *Au cœur de l'Etat, op.cit.*, p ?

⁹⁷¹ Cf N.GUIBERT, *Qui c'est le chef ?* », Ed. Robert Laffont, pp 136-137.

⁹⁷² Ici l'auteur évoque sa nomination annoncée comme probable à Matignon.

⁹⁷³ E.PHILIPPE et G.BOYER, *Impressions et lignes claires*, JC Lattés, p 76.

juridique ne constitue un argument d'autorité, elle peut souligner l'importance pour le chef de l'Etat de veiller à une bonne entente entre son plus proche collaborateur et son chef du Gouvernement. De même, si elle est difficile à qualifier et dépend de la relation qu'ils ont préalablement entretenue, l'importance du rôle joué par le secrétaire général de l'Elysée dans le choix du Premier ministre ne saurait être négligée, surtout en cours de mandat.

(iv)- L'état de l'opinion publique

La dernière variable qui semble de nature à peser sur le choix présidentiel réside dans l'Etat de l'opinion publique elle-même. Cette influence, relativement difficile à mesurer par elle-même, connaît des déclinaisons différentes.

Elle concerne d'abord le Président de la République lui-même. Ce dernier disposera d'un spectre plus large pour choisir son Premier ministre s'il peut s'appuyer sur une forte légitimité populaire. Cela vaut en début de mandature, où sa marge de manœuvre paraît proportionnée à la largesse de sa victoire. Cela vaut aussi en cours de mandat, où l'hypothèse d'une impopularité grandissante peut-être de nature à restreindre son choix⁹⁷⁴. Pour autant, une observation attentive de la pratique de la Cinquième République inciterait plutôt à nuancer l'importance de ce critère, sans pour autant la nier totalement⁹⁷⁵.

Hormis durant la période gaullienne, force est de constater que les candidats les plus confortablement élus n'ont pas pour autant privilégiés des proches. Assez confortablement élu au second tour contre Alain Poher, Pompidou a donné Matignon à Chaban-Delmas qui n'était pas, à proprement parler, un fidèle. A l'inverse, lorsque Chirac nomme Juppé au lendemain de la présidentielle de 1995, il n'a été élu qu'avec 52,6% des suffrages. C'est une victoire respectable, surtout si l'on prend en considération la position qui était la sienne dans les sondages quelques mois avant le premier tour, mais cela ne le pare pas d'une légitimité historique incontestable⁹⁷⁶.

⁹⁷⁴ Les exemples les plus récents sont certainement les nominations de François Fillon au lendemain du remaniement du 14 novembre 2010 ou de Manuel Valls au lendemain des élections municipales de mars 2014.

⁹⁷⁵ Ce facteur mérite aussi d'être relativisé dans la mesure où, sous la Cinquième République, le Premier ministre a bien été conçu comme une popularité dominée. A cet égard, Jean-Luc Parodi note ainsi : « Qu'il s'agisse de son niveau, de sa structure, de ses évolutions, la popularité du Premier ministre apparaît après la mise en place gaullienne comme étroitement corrélée à celle du Président de la République et dominée par elle. Ni le rang dans le septennat [...] ni la personnalité du titulaire ne modifient sensiblement cette structure. Cf J-L .PARODI, *op.cit.*, p 89.

⁹⁷⁶ En la matière, il faut considérer que le tempérament des Hommes constitue une variable difficilement exploitable dans une thèse de droit, mais certainement prédominante pour expliquer certains choix. Ainsi, Jacques Chirac paraît

La pratique est toute aussi fluctuante si l'on s'attache à l'identité des Chefs de Gouvernement choisis en cours de mandat. Certains Présidents ont ainsi préféré resserrer leur équipe gouvernementale et envoyer d'anciens collaborateurs à Matignon après une défaite électorale. Ce fut le cas pour Dominique de Villepin, nommé après le désaveu du référendum de 2005 relatif au « traité établissant une constitution pour l'Europe »⁹⁷⁷. En revanche, c'est bien contraint et forcé que François Hollande fera appel à Manuel Valls au lendemain de l'échec cuisant des élections municipales de 2014⁹⁷⁸. Mais la pratique manque de constance, et il est certain que l'impact de la popularité présidentielle sur le choix du Premier ministre doit être mesuré à l'aune d'autres facteurs.

La popularité du Premier ministre lui-même dans l'opinion peut constituer un facteur de choix plus sérieux. Pour le Président de la République pouvoir s'appuyer sur un Chef de Gouvernement bénéficiant déjà dans l'opinion publique de solides assises est un précieux atout, surtout s'il est lui-même frappé par une certaine impopularité. L'exercice de la fonction exécutive use par nature, mais ce constat s'applique tout particulièrement à l'hôte de Matignon. Les Premiers ministres nommés au lendemain d'une élection présidentielle bénéficient normalement d'une forme d'Etat de grâce, mais celui-ci est fortement atténué pour les titulaires de la fonction nommés en cours de mandat. Désigner un Chef de Gouvernement qui soit espéré par l'opinion peut-être pour le Président de la République un moyen parmi d'autres de reprendre la main⁹⁷⁹.

Pour autant, l'influence réelle de ce facteur doit là encore être analysée avec une certaine circonspection. L'Histoire de la Cinquième République apporte en réalité peu d'exemple de Premiers

avoir toujours privilégié la loyauté personnelle sur les contingences politiques, quand d'autres Présidents ont pu être conduits à opter pour des options plus politiques.

⁹⁷⁷ Dans ce contexte la majorité parlementaire paraissait se tourner très largement vers Nicolas Sarkozy. Jacques Chirac justifie en ses termes le choix de Dominique de Villepin : « Je garde toujours en tête de nommer Michèle Alliot-Marie, quand je reçois peu après Dominique de Villepin. Il fait partie du petit nombre de ceux que je juge pleinement qualifié pour remplir cette mission. Il représente à mes yeux la seule alternative crédible au choix de Michèle Alliot-Marie. [...] J'ajoute, ce que tout le monde sait, que Dominique de Villepin appartient à mon « cercle de confiance » depuis la campagne présidentielle de 1995. [...] J'ai toujours pu compter sur son soutien aux heures les plus difficiles de la cohabitation ». Cf J.CHIRAC, *op.cit.*, p 536.

⁹⁷⁸ Cf notamment H.GATTEGNO, « Avec Valls, Hollande s'impose une cohabitation », in *Vanity Fair*, 1er avril 2014. Il semblerait cependant que François Hollande ait auparavant tenté de convaincre Jean-Yves Le Drian d'accepter Matignon, ce que l'intéressé a refusé. L'information n'a cependant jamais été confirmée publiquement ni par Jean-Yves Le Drian, ni par François Hollande, Cf notamment « Le Drian aurait refusé Matignon », *Ouest France*, 31 mars 2014.

⁹⁷⁹ Encore faut-il relever que la popularité éventuelle du Premier ministre ne rejaillit pas nécessairement sur le Président de la République. Cf J-L.PARODI, *op.cit.*, pp 49 et s.

ministres qui ont dû leur nomination à leur popularité. L'esprit même des institutions de la Cinquième République semble plutôt établir l'institution comme une popularité par essence dominée, sa vocation ultime étant par essence de servir de fusible au Président de la République, et donc de protéger sa popularité propre. Au contraire, la pratique constitutionnelle montre qu'une forte emprise dans l'opinion publique a parfois pu conduire le Président à écarter en dernier ressort un candidat putatif pour la fonction. François Mitterrand n'a pas nommé Gaston Defferre en 1981, et Jacques Chirac n'a pu se résoudre à nommer Philippe Séguin en 1995, et n'a jamais sérieusement envisagé d'envoyer Nicolas Sarkozy à Matignon ni en 2002, ni ensuite⁹⁸⁰. La popularité des personnalités concernées était alors pressentie comme une menace pour le Chef de l'Etat.

En dépit de la liberté apparente dont il dispose, la marge de manœuvre réelle du Président de la République pour nommer son Premier ministre reste donc limitée par les contingences politiques. La Cinquième République a redonné au Président une certaine capacité à choisir librement son Premier ministre en affranchissant partiellement ce choix de la tutelle des partis. La révision constitutionnelle du 24 septembre 2001 va parachever ce phénomène, et n'est pas dépourvue de conséquences quant aux profils des titulaires de la fonction primo-ministérielle.

§3. Les modifications induites par l'instauration du quinquennat

L'abaissement de la durée du mandat présidentiel à cinq ans conduit à repenser en profondeur les rapports entre les deux têtes de l'exécutif⁹⁸¹. D'abord parce que plus aucune élection législative n'est censée pouvoir contraindre le Président de la République à un changement de Gouvernement en cours de mandat, les députés étant élus dans le sillage de la présidentielle. Dans la logique même du quinquennat, cette prérogative devient désormais l'apanage du Chef de l'Etat, ce qui accentue l'idée déjà bien ancrée dans les mentalités d'un lien de dépendance complet entre les deux figures de l'exécutif. Ensuite, parce-que le facteur temps joue en faveur de l'institution présidentielle. Là encore, faute d'élections intermédiaires de nature à venir contrarier la mise en œuvre de son projet, et remettre en cause sa légitimité, le Président dispose désormais de la pleine maîtrise du calendrier de son mandat.

⁹⁸⁰ Il suffit pour s'en convaincre, là encore, de lire les développements de l'intéressé lui-même, Cf J.CHIRAC, *Le temps présidentiel, Mémoires tome 2, op.cit.*, p 347.

⁹⁸¹ Pour des explications plus prolifiques voir les développements de cette thèse en Partie I.

Cette équation est bien résumée par Michèle Alliot-Marie : « l'instauration du quinquennat en favorisant un recours plus fréquent devant les électeurs renforcera sa légitimité et son autorité pour exercer les pouvoirs propres et exclusifs que lui donne la Constitution »⁹⁸². Il en résulte une implication accrue du Président de la République qui influe nécessairement sur la bonne marche du pouvoir gouvernemental. Le phénomène d'appropriation par la figure présidentielle de prérogatives relevant constitutionnellement du Chef de Gouvernement en ressort accentué.

Enfin, l'inversion du calendrier électoral résultant de la loi organique du 15 mai 2001 constitue un vrai bouleversement pour le fonctionnement des institutions. Loin d'être une conséquence logique et inéluctable du quinquennat, une telle inversion a été voulue, et visait à faire primer l'élection présidentielle sur les législatives et à réduire encore d'avantage le risque de discordance majoritaire. Elus dans le sillage du Président de la République, les députés puisent en lui leur source de légitimité. Le rôle de chef de la majorité parlementaire perd son sens. Ce dernier va continuer à jouer un rôle pivot, mais qui s'apparente à celui d'un organe de liaison⁹⁸³, le chef réel étant sans contestation possible le Président de la République.

La doctrine est, dès lors, peu amène pour qualifier la place que le quinquennat laisse au titulaire de Matignon. Michel Lascombe relevait ainsi qu'il ne manquait plus « qu'un Premier ministre falot accompagnant cette transformation et la Cinquième République sera au régime parlementaire, ce que le Canada Dry est à l'alcool »⁹⁸⁴, tandis que Dominique Chagnollaud considère que l'on risque de voir en sa personne « un majordome de luxe »⁹⁸⁵. En tout cas, la mise en œuvre du quinquennat a fait resurgir le débat sur la place de ce dernier. D'aucuns ont ainsi prôné que celle-ci soit l'occasion d'instaurer un véritable régime présidentiel, plaidant *de facto* pour la suppression du poste, mais oubliant parfois au passage que ce qui définit un régime présidentiel n'est pas l'existence d'un Président fort, mais bien l'absence de responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement.

⁹⁸²M.ALLIOT-MARIE, « Pour une modernisation des institutions, Quinquennat ; réforme ou VIème République », in *Revue politique et parlementaire* à compléter.

⁹⁸³Ce rôle lui-même peut lui être contesté par le Président du groupe majoritaire. Cf spécifiquement F.REYNES, *op.cit.*, pp 326-329.

⁹⁸⁴M.LASCOMBE, « Le soleil a rendez-vous avec la lune ; quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre ? », in *RDP*, n°12-2002, p 234.

⁹⁸⁵D.CHAGNOLLAUD, « Le quinquennat c'est l'absolutisme ou l'anarchie », in *L'Express*, 18 mai 2000.

D'autres y ont vu l'opportunité de remettre sur le tapis la question d'une révision de l'article 20, prônant de faire inscrire dans la Constitution que « le Président de la République détermine la politique de la Nation ».

Cette proposition sera d'ailleurs étudiée en 2007 par les membres du Comité Balladur⁹⁸⁶, le quinquennat ayant déjà commencé à faire son œuvre. De manière paradoxale, l'abaissement de la durée du mandat présidentiel offrit enfin l'opportunité à une partie de la doctrine de plaider pour un renforcement de la figure du Premier ministre, le Chef de l'Etat retrouvant un rôle d'arbitre plus proche de celui du pouvoir neutre théorisé par Benjamin Constant, et le Premier ministre devenant le leader politique de la majorité.

Cette théorie, prônée par Olivier Duhamel et Philippe Ardant, repose sur l'idée d'une unité majoritaire qui doit d'abord s'incarner dans les urnes puis se traduire au Parlement, avant de pouvoir ensuite s'exprimer au Gouvernement à travers la désignation d'un leader : le Premier ministre. Ici, il s'agirait en quelque sorte de glisser vers la démocratie majoritaire telle qu'elle est notamment conçue en Grande-Bretagne⁹⁸⁷. Pour aussi intéressante qu'elle soit, une telle conception est peu en cours dans les mentalités françaises, et supposerait une révolution culturelle de taille. En tout Etat de cause, elle ne résiste pas à l'inversion du calendrier électorale qui témoigne d'une volonté d'amplifier les mécanismes en faveur du renforcement de l'institution présidentielle⁹⁸⁸.

Avec le quinquennat, le fonctionnement des institutions dans leur entièreté est désormais lié à l'élection présidentielle, qui est encore plus qu'avant le moment phare de la politique du Pays. Celle-ci devient désormais la période clé pour définir le projet du candidat qui deviendra à terme son programme de Gouvernement. Tous les organes vont ensuite fonctionner au diapason : à charge pour le Gouvernement de le mettre en œuvre et pour le Parlement de voter les textes présentés, le risque de blocage majeur étant très faible en raison du calendrier électoral qui est supposé rendre inéluctable la concordance des majorités. L'impulsion politique vient donc nécessairement de la Présidence de la

⁹⁸⁶Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République, in JORF du 30 octobre 2007.

⁹⁸⁷Sans aller aussi loin il est en tout cas possible de voir dans le quinquennat l'occasion d'une solide refondation du partage des compétences entre les deux têtes de l'exécutif, voir notamment P.ARDANT, « Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier Ministre pour un régime primo ministériel » in *RDP* n°2, 2002, p 247.

⁹⁸⁸Pour des développements plus complets voir notamment O.DUHAMEL, *Le Quinquennat*, Presse de sciences-po, 2001, pp 65 et s.

République, le rôle dévolu au Premier ministre apparaissant comme plus technique⁹⁸⁹. Celui-ci va devenir le facilitateur permettant l'acceptation d'une réforme par la majorité et les corps constitués, et le coordonnateur veillant à sa bonne mise en œuvre par les administrations.

Dans une application normale de la Constitution, il devrait aussi rester le paratonnerre préservant le Président de la République de l'impopularité que l'exercice du pouvoir est susceptible d'engendrer. Son rôle de second du Président en ressort renforcé, mais son autonomie politique est au contraire d'autant plus affaiblie qu'il n'est plus considéré comme le chef réel de la majorité parlementaire⁹⁹⁰.

Pour le Président de la République, l'enjeu n'est donc plus tant de nommer un Premier ministre qui puisse diriger et tenir le groupe majoritaire, que de choisir un « chef d'Etat-major » loyal et compétent tout en disposant de l'assise politique nécessaire pour pouvoir porter les réformes dans l'opinion. Le profil politique du Premier ministre induit par le quinquennat n'est donc pas parfaitement identique à celui qui avait cours sous le septennat.

D'une certaine façon, les choix de Jean-Pierre Raffarin en 2002 après l'élection de Jacques Chirac, et de Jean-Marc Ayrault en 2012 après l'élection de François Hollande sont symptomatiques de cette transformation. Certes, le nom des deux candidats se détachait dans la presse avant leur nomination, et l'un comme l'autre avaient joué un rôle important dans la campagne de leur candidat respectif. Mais il ne s'agissait pas véritablement de personnalités de premier plan, et ce sont donc à la fois des critères techniques, et l'existence d'une relation de confiance avec le Président qui ont conduit à leur nomination.

Pour un Président de la République soucieux de s'assurer de la loyauté de son Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin pouvait ainsi incarner l'homme idéal. Parisien d'origine, provincial d'adoption, il était selon les termes de l'académicien Jean-Marie Rouart « confortable comme une paire de chaussures charentaises ». Quant à Jean-Marc Ayrault, il correspond pleinement à la logique du quinquennat. Il fut le Président du groupe PS à l'Assemblée Nationale quand François Hollande en était le Premier

⁹⁸⁹ Sur cette question, voir notamment FREYNES, *op.cit.*, pp 361 et s.

⁹⁹⁰ Pour certains auteurs, le quinquennat permettait au contraire de conforter une autorité présidentielle fortement affaiblie par les circonstances. Cf notamment, M-C PONTTHOREAU, « Le Président de la République. Une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs*, n°99, pp 42 et s.

secrétaire : c'est dire si les deux hommes avaient l'habitude de travailler ensemble, et si la répartition des tâches entre eux était déjà préétablie : à François Hollande l'impulsion politique et la direction de la majorité présidentielle, à Jean-Marc Ayrault sa gestion quotidienne⁹⁹¹.

La théorie soutenue par Guy Carcassonne d'un Premier ministre s'imposant au Président de la République en début de mandat, et véritablement choisi au sein des hiérarques de la majorité présidentielle ne correspond plus à la temporalité du quinquennat⁹⁹². Dans la logique septennale, le premier Chef de Gouvernement avait vocation à permettre le rassemblement de la majorité la plus large autour de la figure présidentielle, et le deuxième à ressouder autour de lui les fidèles avant de lancer la campagne. Dans la logique quinquennale, le Premier ministre est d'abord nommé pour mettre en œuvre un programme préétabli et dont l'application a vocation à être structurée sur cinq ans, et sur lequel le Président est ensuite susceptible de jouer sa réélection⁹⁹³. L'idée théorique d'un Premier ministre qui puisse éventuellement se maintenir pendant la durée complète du mandat présidentiel, du moins en l'absence de désaveu majeur, retrouve donc un sens.

Depuis la Révision constitutionnelle du 24 septembre 2000, le Premier ministre est là pour durer. Dans la mesure où il n'a plus, du moins dans les mentalités communes, vocation à diriger véritablement la majorité, mais uniquement à l'incarner devant la représentation nationale, le fait qu'il soit un candidat institutionnel importe peu. Le rassemblement se construit désormais autour du seul Président de la République. Le Premier ministre a vocation à en être un instrument, mais rien de plus⁹⁹⁴.

⁹⁹¹ L'ancien Président de la République, François Hollande décrypte ainsi : « Je choisis donc Jean-Marc Ayrault. C'est une décision longuement mûrie. Elle ne procède pas seulement de l'amitié ou de la fidélité, mais de la situation politique produite par l'élection présidentielle. En début de mandat le Premier ministre doit d'abord correspondre à la situation politique ». Cf F.HOLLANDE, *Les leçons du pouvoir*, Ed.Stock, 2018, p 289.

⁹⁹² Cf notamment P.MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, coll. « Clefs », 2006. Ici le calendrier électoral joue un rôle essentiel, le contrat du Gouvernement pouvant se résumer à une forme de contrat de législature.

⁹⁹³ Sur ce sujet, Bernard Branchet note ainsi : « Cette surpuissance présidentielle résulte du renforcement de la prééminence de fait du Président de la République en raison de la durée de sa fonction, ce qui l'incite à l'action étant plus que jamais tributaire du temps qui passe. Cette situation nouvelle l'incline à gouverner, à se considérer plus que jamais comme titulaire d'un pouvoir gouvernemental, ce qui pose une double question : que devient le Premier ministre ? La responsabilité politique du Président de la République, non prévue par la Constitution, ne doit-elle pas dès lors, se substituer à sa non responsabilité impliquée par la nature originelle de sa fonction ? », Cf B.BRANCHET, *La fonction présidentielle sous la Ve République*, LGDJ, Lextenso, 2008, p 203.

⁹⁹⁴ Sur cet aspect, voir notamment F.REYNES, *op.cit.*, p 364.

De même, l'idée selon laquelle le deuxième Chef de Gouvernement est véritablement désigné par le Président de la République se heurte, là encore, à la chronologie. Dans l'esprit du quinquennat, le Changement de Gouvernement, qu'il soit seulement formel ou même matériel, apparaît comme une réponse à une crise politique ou à un échec électoral. La popularité présidentielle est donc affectée au moment du choix, ce qui affaiblit sa marge de manœuvre. Il y a un renversement des lignes. Dans la logique quinquennale, en début de mandat, le Président bénéficie normalement d'une forte popularité, ce qui lui permet de disposer d'une latitude très importante quant au choix du Premier ministre. En cours de mandat il est nécessairement affecté par l'usure du pouvoir, et n'a donc plus les coudées franches.

La pratique constitutionnelle postérieure à 2002 illustre cet encadrement du choix présidentiel lorsqu'il intervient en cours de mandat. La nomination de Manuel Valls en offre une illustration probante. Les observateurs s'accordent à dire que ce choix s'est imposé à François Hollande⁹⁹⁵. Fragilisé dans l'exercice du pouvoir présidentiel, le Président de la République a vu sa marge de manœuvre réduite, et a été contraint de se tourner vers le candidat poussé par le système politique. La disgrâce électorale subie a bien eu pour effet de le priver de son pouvoir discrétionnaire⁹⁹⁶.

L'autre exemple plus atypique consiste dans le Changement de Gouvernement effectué par Nicolas Sarkozy le 14 novembre 2010. Annoncé de longue date dans la presse, la nomination d'un nouveau Premier ministre devait marquer le lancement de l'acte II du quinquennat. Plusieurs noms ont alors circulé, au premier rang desquels celui de Jean-Louis Borloo, dont les commentateurs politiques ont même dit qu'il avait déjà commencé à composer son propre cabinet dans l'hypothèse jugée probable d'une nomination⁹⁹⁷. Pourtant, petit à petit la nécessité de renommer à Matignon François Fillon est apparue comme de plus en plus évidente. Populaire dans l'opinion publique, ce dernier était également

⁹⁹⁵ François Hollande ne renie d'ailleurs pas cette lecture des choses. Evoquant successivement Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls, il écrit : « D'un côté, il y a l'assurance de la fidélité et la garantie que la majorité élargie aux écologistes tiendra bon. De l'autre, il y a une énergie qui ne demande qu'à servir davantage, une popularité qui s'est construite sur un parcours d'autorité au sein du ministère de l'Intérieur, mais aussi une personnalité controversée qui peut conduire les Verts à quitter le gouvernement. Ce qui advint ». F.HOLLANDE, *Les leçons du pouvoir*, *op.cit.*, p 289-290.

⁹⁹⁶ Cette lecture des choses est cependant démentie par François Hollande. Ainsi, écrit-il : « En 2012, j'avais en tête d'attendre l'échéance de mi-mandat pour qu'une nouvelle équipe prenne en charge la seconde phase du quinquennat. Dans ce scénario, Jean-Marc Ayrault aurait pu continuer sa mission encore plusieurs mois. Mais la vie politique se rit parfois des sentiments les mieux ancrés [...]. Cruelle, impitoyable, elle obéit en démocratie aux évolutions brutales qui animent l'opinion ». *Ibid.*

⁹⁹⁷ L.VIGOGNE, « Borloo, l'affranchi », in *L'Express*, 17 novembre 2010.

rassurant pour la majorité parlementaire, et avait résisté mieux que Nicolas Sarkozy aux crises successives. Enfin, redonner à François Fillon sa liberté était aussi un moyen de le mettre sur orbite, et de lui permettre de préparer éventuellement une candidature à la Présidence de la République.

Là encore, il apparaît qu'une nouvelle nomination de François Fillon a donc été imposée à Nicolas Sarkozy par la conjoncture politique faute de pouvoir faire émerger un autre candidat suffisamment solide pour lui succéder⁹⁹⁸. Le quinquennat a donc bien changé la logique institutionnelle. Le primat présidentiel sur la majorité est tel que le Président de la République n'a plus besoin de choisir un Premier ministre qui rassemble en début de mandat. En revanche, c'est le plus souvent une conjoncture politique défavorable qui le contraint à un Changement de Gouvernement en cours de mandat ce qui limite de fait sa faculté d'agir.

Pour autant, il ne faut pas croire que les critères relatifs à la composition de la majorité parlementaire ou au paysage politique perdent toute raison d'être. Leur portée pratique est simplement atténuée. Quel que soit le contexte, le choix du Premier ministre impose toujours de prendre en compte des données politiques. La nomination à Matignon d'Edouard Philippe au lendemain de l'élection d'Emmanuel Macron en apporte une illustration complexe mais probante.

Fort d'une carrière brillante de haut fonctionnaire, ce dernier n'en était pas moins inconnu aux yeux du grand public. Il est donc pleinement légitime de considérer qu'il a bien été révélé par Emmanuel Macron, ce qui conforterait plutôt l'idée d'une atténuation de la théorie de Carcassonne. Mais dans le même temps, on ne peut qualifier Edouard Philippe de fidèle du Président de la République. Ce proche d'Alain Juppé avait même d'abord soutenu François Fillon et fait campagne contre Emmanuel Macron jusqu'au début du mois de mars⁹⁹⁹. A l'évidence, c'est donc bien la volonté du nouveau Président de la République d'élargir la nouvelle majorité présidentielle qui a été le vecteur prépondérant de ce choix. La prise en compte du facteur politique s'est donc avérée essentielle¹⁰⁰⁰.

⁹⁹⁸ Dans un ouvrage consacré à la personnalité de l'ancien Premier ministre, l'éditorialiste Bruno Roger-Petit prête à Nicolas Sarkozy cette formule lourde de sens : « Fillon, il croit qu'il a été Premier ministre élu au suffrage universel ». Cf B.ROGER-PETIT, *Le pire d'entre eux*, Stock, p 11.

⁹⁹⁹ Dans le portrait qu'il consacre au nouveau Premier ministre, Raphaël Piastra note ainsi : « Il a souvent critiqué Emmanuel Macron. Ainsi en janvier 2017 il le dépeint comme « *tribun adepte d'un populisme désinvolte* ». R.PIASTRA, *Les Premiers ministres de 1958 à nos jours*, Studyrama, p 179.

¹⁰⁰⁰ Cette perception des choses n'est d'ailleurs pas niée par l'intéressé qui raconte ainsi sa passation de pouvoir avec Bernard Cazeneuve : « L'inspiration, l'intuition, pousse à se saisir de l'angle adopté par Cazeneuve. Si lui est un homme de gauche, et l'assume, alors autant reconnaître être un homme de droite. Et redire que notamment pour cette raison, il est

Nommer un membre des Républicains, certes perçu comme appartenant à la droite modérée, était un moyen de mettre à bas le système de parti, et d'élargir le socle de la République en Marche. Par ce jeu, c'est bien la principale force d'opposition qui sort divisée et est contrainte de se positionner par rapport aux défections des siens. Dans un temps court, c'est donc un moyen utile de division et de désorganisation de l'adversaire. Dans un terme plus long cela entraîne nécessairement une recomposition en profondeur du champ politique¹⁰⁰¹.

Par ailleurs, le choix de Philippe trouve également sa justification dans la spécificité du contexte politique. Elu grâce à l'appui d'un mouvement de circonstances, auquel le qualificatif de parti politique a été souvent contesté¹⁰⁰², le Président de la République ne disposait pas à proprement parler de majorité présidentielle. Il lui fallait donc en construire une, sans s'appuyer sur les ruines du parti socialiste, sous peine de mettre à mal l'objectif de renouveau revendiqué au cours de la campagne présidentielle¹⁰⁰³. Edouard Philippe incarnait, à cet égard, le positionnement politique idéal. Perçu comme modéré au sein des Républicains, sa proximité avec Alain Juppé, et son positionnement libéral sur le plan sociétal et économique lui offrait la possibilité de rallier au panache présidentiel toute une frange de la droite, et donc d'élargir le socle des soutiens présidentiels¹⁰⁰⁴.

Enfin, il convient de relever que s'il n'avait occupé aucune fonction ministérielle, Edouard Philippe présentait à de nombreux égards le profil type du Premier ministre « post quinquennat ». Maire d'une grande ville, ancien directeur général des services, membre du conseil d'Etat, il incarne finalement pleinement ce qu'est devenue aujourd'hui la fonction. Un poste technique qui présuppose une bonne maîtrise des rouages administratifs. Le premier Chef de Gouvernement du quinquennat Macron

tout à fait hors norme que le Président ait eu l'idée de lui proposer de devenir Premier ministre ». E.PHILIPPE et G.BOYER, *Impressions et lignes claires*, op.cit., pp 92-93

¹⁰⁰¹ Sur cet aspect, il n'est pas inintéressant d'entendre l'analyse très fouillée de Ludovic Piedtenu. Cf L.PIEDTENU, « Emmanuel Macron n'en finit pas de dynamiter la classe politique traditionnelle », sur *France Culture*, 16 mai 2017

¹⁰⁰² Cf notamment B.CAUTRES et al, « La République En Marche : anatomie d'un mouvement », Rapport du think thank *TerraNova*, 8 octobre 2018.

¹⁰⁰³ Ce souhait de dépassement des clivages politiques traditionnels est notamment mis en avant par Nicolas Prissette dans des développements assez pertinents. Cf N.PRISSETTE, *Emmanuel Macron. Le Président inattendu*, First Editions, 2017, pp 184-185.

¹⁰⁰⁴ L'intéressé rapporte d'ailleurs en des termes éloquentes l'objectif poursuivi : « Emmanuel Macron lui accueille tout le monde, sans solliciter personne. Plusieurs fois des proches d'Alain Juppé, ayant choisi de se rapprocher du candidat nous disent combien ils ont la conviction que nous pourrions travailler avec lui. Nous n'en doutons guère, mais il nous paraît inconséquent de rallier le candidat avant le premier tour ». Cf E.PHILIPPE et G.BOYER, op.cit., p 50.

présente donc à la fois un profil inédit en rupture avec la logique partisane qui avait jusqu'alors prévalu, et en même temps les traits d'une certaine continuité quant au profil personnel. La particularité du contexte, et le manque de recul rendent néanmoins prématurés la déduction d'enseignements trop précis.

La Cinquième République a donc repensé en profondeur le cadre constitutionnel relatif au choix du Chef de Gouvernement. Si la lettre de la Constitution a redonné en la matière une pleine autonomie au Président notamment grâce à une dépossession appuyée de l'autorité présidentielle, la décision reste néanmoins fortement contingentée par les contraintes politiques et pratiques. Même en période de concordance des majorités, la liberté apparente du Président reste donc limitée. Le cadre fixé diverge en période de cohabitation où, faute de règles constitutionnelles écrites, c'est la pratique constitutionnelle qui a progressivement fait le droit au point que certains auteurs parlent en la matière de véritable code de la cohabitation.

Section 2. La désignation du Premier ministre en période de cohabitation

« Il y avait beaucoup de scénarios auxquels on pouvait penser quand en 1969, le Général de Gaulle nous a laissé sa République à continuer. Mais personne n'avait l'imagination assez fertile pour envisager celui-là »¹⁰⁰⁵. Cette formule de l'ancien ministre du Général de Gaulle Alain Peyrefitte, résume à la fois la complexité et le caractère quelque peu « contre-nature » de la cohabitation. Les données politiques nouvelles de la Cinquième République : une bipolarisation vigoureuse, et le développement d'une lecture présidentialisée du régime, expliquent probablement que ce phénomène inédit n'ait été que peu anticipé. Pour en apprécier l'exacte portée sur le choix de la désignation du Premier ministre, il convient d'abord d'en rappeler le cadre général (§1), avant de déterminer si cette configuration inédite peut-être de nature à faire naître de nouvelles contraintes pour le Président de la République, et de tenter de les caractériser (§2), avant de les qualifier juridiquement (§3).

§1. Les données du problème : une dérogation à la lettre de la Constitution ayant échappé à l'imagination du constituant

¹⁰⁰⁵ A.PEYREFITTE, « Les Trois Cohabitations », in *Pouvoirs*, n°91, 1999, p 25.

C'est donc avec la victoire de la droite aux élections législatives de 1986, aux termes de cinq années de mandat du premier Président de la République de gauche, que le concept trouvera son premier accomplissement. François Mitterrand s'est volontiers prêté au jeu, invoquant finalement la lettre de la Constitution pour déterminer l'étendue de son domaine réservé. Le leader de la majorité parlementaire, Jacques Chirac, également, lui qui y voyait sans doute les prémices de l'effondrement du socialisme. Nous connaissons aujourd'hui la suite de l'Histoire. Pour François Mitterrand cette mise en retrait imposé s'est révélée être une chance, tout autant qu'une opportunité de réaffirmer la prévalence d'un principe qu'il avait maintes fois affirmé, la primauté parlementaire¹⁰⁰⁶.

Cette inversion des rôles marquait aussi finalement un retour à l'esprit initial de la Cinquième République : un Président arbitre, et un Premier ministre exerçant la prérogative gouvernementale. Loin d'être inédite, la cohabitation va progressivement entrer dans les mœurs, sans doute en partie à cause des vicissitudes d'un présidentielisme exacerbé. L'exercice des prérogatives présidentielles et l'atténuation du rôle de fusible dévolu au Premier ministre, entraîne une usure naturelle qui rend les élections législatives intermédiaires particulièrement difficiles à gagner pour la majorité présidentielle. L'anticipation de ces dernières par le jeu du droit de dissolution n'est pas moins dangereuse, comme l'a montré le précédent de 1997. Les français y ont d'ailleurs progressivement pris goût. Comme en témoigne un sondage réalisé peu avant le référendum sur le quinquennat, ils y sont majoritairement favorables, y percevant une forme de Gouvernement intelligente et équilibrée¹⁰⁰⁷.

Pour autant, la cohabitation n'a pas été envisagée par la lettre de la Constitution. Elle apparaît d'ailleurs en parfaite contradiction avec la pensée de son concepteur. Il semble difficile d'imaginer le Général de Gaulle, attaché de manière marquante à une pratique plébiscitaire du régime, envisager d'accepter une telle réduction de sa marge de manœuvre dans la désignation du Chef de

¹⁰⁰⁶Il suffit pour s'en convaincre de voir le texte du discours prononcé au lendemain de sa défaite aux élections législatives de 1986. Il y évoque « le respect scrupuleux de nos institutions et la volonté de placer au-dessus du tout l'intérêt national ». Cf Allocution de François Mitterrand, Président de la République, en date du 17 mars 1986.

¹⁰⁰⁷Un sondage Sofres publié par Les Echos le 23 février 1999 révèle ainsi que 73% des français estimaient alors que la cohabitation fonctionne bien. De manière plus paradoxale, un sondage réalisé par Kantas Sofres-One Point au lendemain du second tour de la Présidentielle, montre que seulement 34% des français espèrent que le Président de la République disposera d'une majorité suffisamment solide pour gouverner, un tout petit peu moins de la moitié étant *de facto* attachés à la cohabitation. Cf S.HUET « Législatives : près d'un français sur deux souhaite une cohabitation », in *Le Figaro*, 7 mai 2017.

Gouvernement¹⁰⁰⁸. Cet argument fut l'un des plus avancés au moment de la révision constitutionnelle du 24 septembre 2000. Les termes de Valéry Giscard d'Estaing sont à cet égard éloquents lui qui dans un plaidoyer en faveur du quinquennat précisera que la cohabitation « est contraire à l'inspiration gaulliste »¹⁰⁰⁹, le quinquennat devant permettre un retour à l'esprit initial du texte.

Cette analyse s'inscrit toutefois en contradiction avec les propos qu'il tient dans ses mémoires, où il affirme que le choix du Premier ministre doit d'abord être fidèle à la coloration de la majorité parlementaire, justifiant ainsi la désignation de Jacques Chirac en 1976. En réalité, la cohabitation ne résulte pas d'une contrainte constitutionnelle, mais bien d'un impératif lié à la pratique, et à l'existence des mécanismes permettant la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement¹⁰¹⁰. Le Président de la République conserve, au moins en droit, la faculté de démissionner ou de dissoudre l'Assemblée. De la même manière, dans l'hypothèse d'une acceptation de cette réalité politique imposée par les urnes, conserve-t-il juridiquement une marge de manœuvre complète pour choisir son Premier ministre. La réalité politique ne change pas le texte constitutionnel et la compétence présidentielle demeure une compétence discrétionnaire.

En l'absence de règles constitutionnelles spécifiques, c'est donc à la *lex imperfecta* qu'il faut s'en remettre pour déterminer le cadre applicable dans cette configuration exceptionnelle. La cohabitation ne saurait apparaître autrement que comme une dérogation acceptée par l'autorité présidentielle. Dès lors que la doctrine la considère comme une forme de dévoiement, ou à l'inverse qu'elle y voit l'opportunité singulière mais souhaitable d'un retour à la norme, elle est surtout très éclairante en ce qu'elle met en exergue la nécessité d'une adaptation permanente entre les mécanismes établis par le droit et la nécessité de les conformer aux réalités politiques. Dès lors, elle entraîne inéluctablement la détermination de nouvelles règles politiques, dont la vocation est d'aller au-delà de la stricte application des textes et de repenser en profondeur les rapports existants entre les pouvoirs¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁸ Sur cette question, Olivier Passelecq note ainsi : « Pour le général de Gaulle, la cohabitation apparaît inconcevable. C'est un concept qu'il n'aurait même jamais pu imaginer, tant celui-ci s'oppose à sa pensée constitutionnelle et politique, essentiellement fondée sur la volonté de faire prévaloir, à l'encontre du « régime des partis », un pouvoir exécutif stable, puissant et cohérent ». Cf O.PASSELECQ, « La cohabitation et les auteurs de la Constitution de 1958 », in F.ROUVILLOIS (Dir.), *La cohabitation fin de la République ?*, F-X de Guibert, 2001, p 52.

¹⁰⁰⁹ V.GISCARD D'ESTAING, « Et maintenant le quinquennat ! », in *Le Monde*, 11 mai 2000.

¹⁰¹⁰ V.GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la Vie*, tome 2, op cit, p 59.

¹⁰¹¹ Voir les développements plus abondants de cette thèse sur cette question en Partie I, ou pour des réflexions plus complètes P.AVRIL, *Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique*, PUF, Coll Léviathan, 1997, p 152 et s.

§2. Une configuration exceptionnelle contraignante pour le Président de la République

Pour la doctrine, l'enjeu est alors de caractériser les règles susceptibles d'en découler, et en même temps de les qualifier juridiquement. S'agit-il de simples pratiques constitutionnelles qui ne contraignent pas véritablement les successeurs potentiels, mais peuvent néanmoins exercer une influence sur eux, de conventions constitutionnelles qui font peser sur le décideur une obligation politique morale, non opposable juridiquement et peut-être éphémère, mais bel et bien contraignantes, ou enfin de coutumes constitutionnelles dont la force juridique serait reconnue et sanctionnée en droit ?

Dès lors, les deux difficultés qui résultent de cette équation sont invariablement les mêmes. La première est celle du rapport au temps et à l'habitude. La chronologie a-t-elle permis d'établir un phénomène de répétition suffisamment caractérisé pour que l'on puisse effectivement considérer que le rapport à la règle a changé, et entraîné une véritable contrainte juridique effectivement constituée ? La deuxième difficulté résulte précisément dans l'identification et la caractérisation de la nature de la contrainte en résultant. S'agit-il d'une obligation de nature juridique ou seulement morale ou politique, et dans quelle mesure liée-t-elle véritablement l'autorité politique ?

Le droit constitutionnel étant largement hermétique à toute forme de codification¹⁰¹², le travail de la doctrine est essentiel car c'est bien à elle que revient la fonction d'établir le droit. Mais si sa fonction est bien d'établir l'existence de contraintes éventuelles (A), il lui faut également en déterminer la nature et la valeur juridique (B).

A. La caractérisation de contraintes politiques résultant de la cohabitation

Les incertitudes existantes quant au cadre régissant les rapports entre le Président de la République et le Gouvernement en période de cohabitation valent également quant à la question plus spécifique de la désignation du Premier ministre. Cette décision présidentielle revêt alors une importance inédite

¹⁰¹²C'est du moins la perception qu'en développe Pierre Avril : « On pourrait être tenté d'en conclure que pour être irréductible à une totale emprise de la codification juridique, le domaine des règles non écrites ne subsistait qu'à l'Etat résiduel et le développement jurisprudentiel combiné aux situations de cohabitation le vouerait à un complet rétrécissement ». Cf P.AVRIL, « Une survivance : le droit constitutionnel non écrit », in *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, LGDJ, 2010, p 129.

car elle engage le début de la période de cohabitation et donc influera nécessairement de manière prééminente sur le fonctionnement du régime. Parce-que la nécessité politique pour l'autorité présidentielle de se tourner vers une personnalité d'un autre bord est inédite, il convient de mieux en appréhender les contours, et d'en mieux définir le cadre. Là aussi, il s'agit bien d'une dérogation liée à la pratique constitutionnelle et résultant du choix des urnes, qui ne lie pas le Président de la République juridiquement, mais a irréversiblement pour effet de le contraindre factuellement¹⁰¹³.

Suivant le raisonnement évoqué plus haut, toute la difficulté réside donc à la fois dans la modélisation des contraintes venant restreindre la liberté de choix présidentielle, et dans leur qualification juridique. Un tel travail suppose donc d'établir avec précision leur nature. Il faut notamment déterminer si l'autorité présidentielle a pu se sentir tenue par un précédent sans que celui-ci n'ait véritablement été créateur d'une obligation au sens juridique ou morale, ce qui limiterait la règle applicable à une simple pratique constitutionnelle dépourvue de valeur juridique contraignante, ou si au contraire, il a pu exister une coutume ou une convention s'imposant véritablement à lui. La formalisation d'un tel travail suppose donc une bonne maîtrise préalable des données politiques ayant conduit au cours des trois périodes de cohabitation au choix des titulaires de l'institution primo-ministérielle.

La première étape du raisonnement consiste donc à établir les contraintes susceptibles de peser sur le choix présidentiel. A cet égard la première question qui doit être posée est la suivante : le Président de la République est-il effectivement tenu de nommer à Matignon en période de discordance des majorités une personnalité politique de la majorité parlementaire adverse (i)? Si la réponse peut sembler aujourd'hui évidente, il convient de relever qu'elle ne s'est pas imposée d'emblée. Partant de la reconnaissance de cette contrainte, subsiste alors une deuxième interrogation : le Président de la République est-il alors tenu de se tourner vers le *leader* politique de la majorité adverse, ou conserve-t-il la faculté de désigner une autre personnalité (ii) ?

¹⁰¹³ C'est précisément ce caractère dérogatoire à la pratique usuelle qui rend le travail de qualification juridique délicat. A cet égard, Carlos Miguel Pimentel note ainsi : « Selon nous, c'est cela qui est le plus décisif : plus que la question de savoir si les conventions de la Constitution constituent ou non du « vrai droit », la question essentielle est de savoir si ceux à qui elles s'imposent se reconnaissent comme tenus par une règle, ou simplement sous l'empire d'un rapport de force auquel ils dénie toute légitimité ». Cf C.PIMENTEL, « Les conventions de la Constitution ou le conflit surmonté. Pour Jean Combacau », in *Encyclopédie de droit politique*, art.cit. p.

(i)- Le Président de la République est politiquement contraint de se tourner vers une personnalité politique de la majorité adverse

La première hésitation vient de l'acceptation du principe même de la cohabitation par la classe politique. On peut ainsi relever une vive hostilité de certains ténors de la droite, à l'instar de Raymond Barre qui a rapidement dénoncé l'anormalité de cette situation, mettant en cause le risque de régression pour les institutions et de résurgence impromptue du système des partis¹⁰¹⁴. Cette opposition, il la réitérera au point d'apparaître comme le leader d'un véritable front anti-cohabitation¹⁰¹⁵. D'autres barons du gaullisme y perçoivent un dévoiement profond de nos institutions, mettant en exergue le décalage entre la pensée du Général selon laquelle le Président de la République puise sa légitimité dans une assise populaire fréquemment renouvelée, et l'idée même qu'un désaveu populaire quelle que soit sa nature, doive le conduire à la démission.

Pourtant, c'est bien le ralliement progressif de la plupart des autorités politique de la droite qui permettra l'acceptation commune du principe. Dès 1983, Edouard Balladur exprime son consentement expliquant qu'il ne voit rien d'inconstitutionnel à ce que coexistent un Président de gauche et un Gouvernement de droite¹⁰¹⁶. Les ralliements à cette doctrine d'Alain Peyrefitte d'abord, puis de Jacques Chaban-Delmas ensuite, achèveront de convaincre les esprits les plus réticents. La cohabitation n'est que l'expression normale d'une lecture parlementaire des institutions.

Admettre que la cohabitation n'est pas en elle-même contraire à la lettre et à l'esprit du texte, ne revient pas pour autant à entériner son caractère obligatoire. Le Président de la République qui privilégierait une lecture plus gaulliste des institutions conserve naturellement la faculté de démissionner. Pour reprendre les termes de Valéry Giscard d'Estaing comme ceux de François Mitterrand, c'est alors un

¹⁰¹⁴ Selon les termes mêmes de Raymond Barre : « nos institutions sont menacées d'une sorte de régression. S'il n'y a pas de démocratie où les partis ne soient utiles, il n'y a pas de démocratie efficace si l'action gouvernementale est soumise à l'influence excessive des partis politiques. Confier à ceux-ci la détermination de la politique de la nation serait contraire à la Constitution et marquerait un retour au régime d'assemblée ». Cf R.BARRE, « Une alternance vraie », in *La cohabitation*, Alternances 1, 1986, pp 39-40.

¹⁰¹⁵ P.ROGER, « Cohérence ou cohabitation », in *Le Monde*, 12 mai 2012.

¹⁰¹⁶ On relèvera sur ce point que dès mars 1978, Valéry Giscard d'Estaing confronté au risque sérieux d'une victoire de la gauche aux élections législatives, avait pris position en faveur de la cohabitation : « Nul n'est en droit de me dicter ma conduite. J'agis en tant que chef de l'Etat et selon ma conscience, et ma conscience me dit ceci : Le Président de la République n'est pas un partisan, il n'est pas un chef de parti mais il ne peut pas non plus rester indifférent au sort de la France ». Cf allocution de Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, le 27 janvier 1978 à Verdun-sur-le-Doubs.

choix qu'il doit accomplir en conscience¹⁰¹⁷.

L'autre alternative intermédiaire qui s'offre à l'autorité présidentielle consisterait à dissoudre l'Assemblée Nationale, et tenter par un nouveau vote d'obtenir une majorité qui lui soit favorable. Une telle option revenant alors pour lui à poser au peuple une sorte de question de confiance implicite, ce qui lui impose de mettre en jeu son mandat en cas de confirmation du désaveu imposé lors du premier scrutin. Mais hors de ces deux alternatives, le Président est bien contraint de se soumettre à la majorité parlementaire pour éviter une paralysie des institutions¹⁰¹⁸.

Ainsi il est intéressant de relever que François Mitterrand a toujours vigoureusement réfuté le terme même de cohabitation, considérant sans doute que l'expression traduisait une intimité personnelle entre le Président et le Premier ministre qui n'avait pas lieu d'exister, à plus forte raison en cas de discordance majoritaire. En revanche il n'a jamais envisagé de refuser le principe, comme en témoignent les nombreuses confidences tenues durant la campagne des élections législatives. Ses propos paraissent dépourvus d'ambiguïtés lui qui relevait dès 1985 que « le Président de la République est élu pour sept ans, et que pendant ces sept ans il doit faire son devoir »¹⁰¹⁹.

Il y voyait là l'occasion de la réaffirmation d'un retour à une plus stricte application de la Constitution dans la répartition des prérogatives entre les deux têtes de l'exécutif¹⁰²⁰. Sans doute avait-il également perçu que cette nouvelle répartition des rôles ne le désavantageait pas, et que la mise en retrait qui en découlait était un excellent moyen de peu s'exposer à l'approche des élections présidentielles, tout en ayant une position idéale pour mieux mettre en exergue les fautes politiques de son adversaire.

Mais dès lors qu'il en tolère le principe, et si l'on excepte les deux alternatives que sont la démission ou la dissolution, le Président de la République semble effectivement contraint de se tourner vers un

¹⁰¹⁷ Valéry Giscard d'Estaing dit « agir selon sa conscience » (Cf allocution du 27 janvier 1978 précitée), tandis que François Mitterrand invoque « son devoir de Président » (Cf conférence de presse du 21 novembre 1985).

¹⁰¹⁸ Une telle appréhension des choses se rattacherait nécessairement à la doctrine gaulliste des institutions dans laquelle majorité présidentielle et majorité parlementaire paraissent confondues. Christiane Gouaud note que c'est en septembre 1971 que Georges Pompidou, en se remémorant les résultats de la troisième législature, va théoriser le principe d'une distinction entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. C.GOUAUD, *La cohabitation*, ellipses, 1996, p 11.

¹⁰¹⁹ Cité in J-J. CHEVALLIER, G.CARCASSONNE O.DUHAMEL et J.BENETTI, *op.cit.*, p 316.

¹⁰²⁰ Sur ce sujet, le doyen Vedel qualifie cependant « de vues aventurées et dangereuses » une défense excessive de la primauté du Président de la République et du Premier ministre dans le cadre de la cohabitation. Cf G.VEDEL, « Les Deux Constitutions », in *Le Monde*, 10 janvier 1973.

homme de son opposition. Les auteurs de l'Histoire constitutionnelle de la Cinquième République décrivent ainsi la partition subtile qu'a été contraint de jouer François Mitterrand en 1986 : « [II] commence par faire semblant. Il fait semblant de croire que l'article 8 le rend libre du choix du Premier ministre. [...] La réalité est que le Chef de l'Etat vient de subir malgré tout un revers inédit, et qu'il n'est pas en situation de ruser avec les résultats »¹⁰²¹.

Tout le paradoxe semble donc résider dans le décalage entre les faits et le droit. Les formes sont parfaitement respectées et les consultations traditionnelles qui précèdent généralement la nomination du Premier ministre ont bien eu lieu. Les règles posées par le jeu politique n'en sont pas moins claires, le Président de la République doit trouver un Premier ministre qui puisse dans la moins bonne des hypothèses être accepté par la nouvelle majorité parlementaire, et dans la meilleure s'imposer comme son chef, sous peine d'ouvrir une crise institutionnelle majeure qui conduirait à une fragilisation durable et profonde de nos institutions.

Dès lors, le cadre juridique nouveau paraît dépourvu d'ambiguïté : s'il n'existe aucune obligation juridique imposant au Président de la République de nommer un homme de la majorité adverse en cas de discordance, il y a bien une contrainte factuelle inhérente à tout régime parlementaire et découlant de la possibilité pour le Parlement de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement via le mécanisme de la motion de censure¹⁰²². La composition de l'Assemblée Nationale dicte donc bien, au moins partiellement le choix du Premier ministre, et l'avènement de deux autres cohabitations achèvera d'ancrer dans les mentalités cette réalité politique. Encore faudra-t-il, dans un deuxième temps du raisonnement qualifier la nature juridique de cette contrainte.

(ii)- L'absence de contrainte effective imposant au Président de la République de nommer Premier ministre le leader de la majorité politique adverse

Montrer la nécessité factuelle pour le Président de la République de se tourner vers un homme d'un parti politique adverse en cas de discordance majoritaire -ce qui revient à entériner le principe même

¹⁰²¹ *Ibid* p 320.

¹⁰²² Cette contrainte factuelle peut également apparaître comme le corollaire inéluctable du parlementarisme négatif cher à Armel Le Divellec. S'il n'est pas juridiquement tenu à un vote de confiance préalable, le Premier ministre est cependant factuellement contraint d'être compatible avec elle. Cf A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française », *art.cit.*

de ce que la doctrine a qualifié de cohabitation- n'est toutefois pas suffisant pour caractériser le degré de contrainte qui découle de cette situation. Il faut maintenant déterminer la marge de manœuvre dont il dispose pour déterminer la personnalité de son opposition à qui il confiera Matignon. Une deuxième question doit donc être soulevée : le Président de la République est-il tenu de nommer Premier ministre le leader politique de la majorité adverse, ou peut-il choisir au sein du parti ou de la coalition partisane victorieuse la personnalité qu'il souhaite honorer ?

La configuration exceptionnelle pourrait parfaitement justifier qu'à l'instar de la pratique qui prévaut en Grande-Bretagne, soit systématiquement nommé à Matignon le leader politique du parti majoritaire, la Reine ne disposant donc d'aucune faculté de choix conformément au cadre imposé par le *two party system*. Sur cette question pourtant cruciale, il faut relever le silence de la doctrine, celle-ci s'étant principalement focalisée sur la problématique plus globale des rapports entre les deux têtes de l'exécutif¹⁰²³.

La question plus spécifique de l'adaptation du cadre constitutionnel régissant le choix du Premier ministre, et la désignation des autres membres du Gouvernement ayant été largement délaissée, et ce jusqu'à la survenance de la première cohabitation en 1986. Les auteurs qui y ont consacré quelques lignes semblent cependant s'accorder sur l'inopportunité d'un rapprochement sur ce point entre la France et le Royaume-Uni. La tradition constitutionnelle des deux régimes est très différente, et la structuration partisane ne peut nullement être comparée¹⁰²⁴.

La droite française est plurielle, et le jeu des divisions entre ses composantes fait qu'il n'existe pas à proprement parler une majorité homogène, mais bien une coalition partisane. Ainsi Maurice Duverger voyait dans ce pluralisme une opportunité « pour laisser à François Mitterrand un large éventail de possibilités »¹⁰²⁵. A l'inverse, Olivier Duhamel, estime qu'il renforce le système des partis au point

¹⁰²³ Sur ce sujet, dans un article publié avant la deuxième cohabitation de 1993-1995, Marie-Anne Cohendet fait cependant du refus initial de choisir pour Président du Conseil le leader la majorité parlementaire la cause principale de la rupture opérée en 1879 et de la déviance du régime vers un régime d'Assemblée. Implicitement elle semble donc soutenir la logique politique consistant à nommer en cas de cohabitation systématiquement le chef politique de la majorité parlementaire. Cf M-A.COHENDET, « Cohabitation et constitution », in *Pouvoirs*, n°91, p 34.

¹⁰²⁴ Comme l'observe Christine Gouaud, la cohabitation est précisément possible en raison de la dyarchie du pouvoir exécutif, ce qui en fait un phénomène caractéristique de la Ve République. Cf C.GOUAUD, *op.cit.*, p 5.

¹⁰²⁵ M.DUVERGER, *Bréviaire de la Cohabitation*, PUF, 1986, p 84.

d'observer que « RPR et UDF pourraient s'accorder sur un nom jusqu'à l'imposer »¹⁰²⁶. C'est donc l'incertitude qui paraît prédominer et sans doute paraissait-il téméraire de tenter de définir d'emblée une règle que l'histoire aurait eu beau jeu de démentir.

L'absence de positionnement précis de la doctrine quant au cadre juridique régissant le choix du Premier ministre en période de cohabitation impose donc de s'attarder sur la pratique constitutionnelle. Comme le relève Alain Peyrefitte, il est certain que la discordance des majorités change la source de légitimité du Premier ministre et du Gouvernement. En période de concordance des majorités, celle-ci lui est conférée par le Président de la République, lui-même fort de la légitimité populaire que lui a octroyé le suffrage universel direct. S'y ajoute une forme de légitimation passive que constitue le *nihil obstat* expès ou tacite conféré par l'Assemblée Nationale¹⁰²⁷.

La cohabitation remet naturellement en cause ce schéma, mais toute la difficulté consiste à déterminer si elle prive effectivement l'organe présidentiel de toute marge d'appréciation. La première cohabitation résultant de l'échec du parti socialiste aux élections législatives de mars 1986 permet d'apporter les premiers éléments de réponse à cette question. En nommant Jacques Chirac à Matignon, François Mitterrand s'est bien tourné vers l'homme qui semblait s'imposer de fait comme le leader de la majorité¹⁰²⁸. La composition de la Chambre basse confère un léger avantage au RPR, puisqu'il détient 155 sièges alors que l'UDF ne dispose que de 131 sièges. Surtout, le Président du RPR s'est spontanément imposé comme l'homme fort de la campagne des élections législatives, apparaissant comme le principal opposant à la majorité présidentielle conduite par Laurent Fabius sous l'ombre tutélaire de François Mitterrand.

Par le choix de Jacques Chirac, Mitterrand aurait donc pu paraître approuver le principe selon lequel

¹⁰²⁶ Olivier Duhamel semble cependant déplorer le risque de cette réduction des pouvoirs propres du Président puisqu'il observe qu'avec une telle pratique « les prérogatives présidentielles seraient bafouées, mais nous avons l'habitude que les réalités politiques imposent quelques contorsions au texte constitutionnel ». Cf O.DUHAMEL, « Cohabiter en politique », in *La Cohabitation, op.cit.*, pp 59-60.

¹⁰²⁷ Pour des développements plus prolixes voir A.PEYREFITTE, « Les trois cohabitations », in *Pouvoirs*, n°91, pp 25-31.

¹⁰²⁸ C'est du moins la lecture privilégiée par le biographe de François Mitterrand, Michel Winock. Ainsi écrit-il : « Jouant le jeu de la démocratie parlementaire, il appela sans finasser Jacques Chirac, tête de file du parti vainqueur à former un nouveau gouvernement. Nul doute qu'il avait à l'esprit l'élection présidentielle de 1988 : pendant les deux ans de son gouvernement, Chirac devrait s'user et lui, Mitterrand, retrouver sa popularité à partir du moment où les décisions impopulaires ne lui seraient plus imputables ». Cf M.WINOCK, *op.cit.*, p 316.

la seule option possible pour lui était de nommer le chef de la nouvelle majorité parlementaire. Une telle analyse reviendrait alors à réduire dans les faits la prérogative présidentielle à un pouvoir formel, son titulaire étant privé de toute marge d'appréciation¹⁰²⁹.

Cette conception est du moins celle qu'a retenue Pierre Avril pour qui le Président de la République confronté à un phénomène de cohabitation est privé de toute liberté de choix, le nom de son Premier ministre s'imposant d'évidence comme celui du leader préalablement désigné de la coalition victorieuse. Ainsi, selon lui, si le questionnement présidentiel a pu exister en 1986, il semble en revanche avoir été totalement proscrit en 1993, où la désignation de Balladur se serait imposée d'évidence, tout autant que celle de Lionel Jospin en 1997. Le raisonnement n'est pas sans fondement.

Une telle appréhension ne correspond cependant pas à la réalité politique du moment, et paraît démentie par le soin que François Mitterrand a mis à s'approprier pleinement le calendrier, pour mieux montrer à l'opinion la complète maîtrise de ses prérogatives. Il a ainsi pris un soin précieux à respecter scrupuleusement la tradition constitutionnelle de la Cinquième République, effectuant comme à l'accoutumée les consultations d'usages, et n'acceptant la démission de Laurent Fabius que le 20 mars, soit quatre jours après les résultats du scrutin¹⁰³⁰. Aux yeux de l'opinion, le Président de la République restait bien selon une formule consacrée, le « maître des horloges ».

Il apparaît aussi que les membres de la coalition parlementaire ont tout fait pour contraindre le Président de la République à se tourner vers leur « chef naturel ». Ainsi, comme le relève Olivier Duhamel, le RPR et l'UDF ont publié un communiqué de presse visant à la fois à restreindre le choix présidentiel, et dans le même temps à neutraliser les prérogatives les plus politiques du Chef de l'Etat¹⁰³¹. Une telle réaction ne s'explique précisément que par l'absence de cadre clairement établi, et

¹⁰²⁹Voir notamment O.DUHAMEL, *op.cit.*, p 56.

¹⁰³⁰ Il semble cependant que le choix de Jacques Chirac ait été très vite fixé dans l'esprit de François Mitterrand, mais tout a été fait pour donner le change. Ancien conseiller spécial du Président de la République, Jacques Attali rapporte ainsi un échange entre l'Elysée et les équipes de Jacques Chirac, la veille du second tour des élections législatives : « Le Président demande à Jean-Louis Bianco de téléphoner à Edouard Balladur pour le prévenir qu'il songe à Chirac mais n'a encore pris aucune décision : *Que Jacques Chirac ne fasse pas de déclaration triomphante qui rendrait sa nomination impossible. Qu'il me laisse le sentiment d'être libre. Qu'il ne pose pas de conditions préalables. Et dites-lui que je compte bien exercer un droit de regard sur les nominations des ministres des Relations extérieures, de la défense et de l'intérieur* ». Cf. J.ATTALI, *Verbatim 1986-1988*, t.2, Fayard, 1986, p 11

¹⁰³¹ Selon les termes d'un communiqué de presse conjoint du RPR et de l'UDF du 17 mars 1986 : « Toute personnalité appartenant à la nouvelle majorité qui serait sollicitée par le Président de la République pour exercer la fonction de Premier ministre s'assurera avant d'accepter, que la mise en œuvre de la politique nouvelle choisie par le pays bénéficiera du

atténuée donc en réalité l'idée selon laquelle le Président de la République aurait été effectivement contraint dans son choix.

Il convient également de relever que pour la presse et les acteurs politiques de l'époque, l'option Chirac ne s'est pas du tout imposée d'emblée. Tout au long de la campagne, les médias ont ainsi évoqué une courte liste de prétendants possibles à Matignon parmi lesquels Jacques Chaban-Delmas, dont les relations courtoises avec François Mitterrand étaient réputées, Simone Veil si le président de la République souhaitait se tourner vers l'UDF, ou même de manière plus baroque, Valéry Giscard d'Estaing. Si le nom de Jacques Chirac était largement cité, et que celui-ci faisait office de favori, les atermoiements médiatiques montrent que dans l'esprit de l'opinion publique l'autorité présidentielle conservait le choix. De même, le déjeuner réunissant les principaux hiérarques à Matignon, sans le Président de la République, le lendemain de la défaite électorale montre bien que dans l'esprit de la classe politique, les hésitations étaient bien réelles¹⁰³².

Mais derrière le plus strict respect des formes, le poids de la contrainte politique était réel. Comme l'observe Philippe Ardant, se tourner vers un des *outsiders* « serait apparu comme une manœuvre de division qui aurait pu se retourner contre le Président »¹⁰³³. En réalité, celui-ci vient de subir un revers électoral d'importance, dont découle une certaine perte de légitimité aux yeux de l'opinion. De surcroît, François Mitterrand a déjà identifié clairement Jacques Chirac comme son opposant principal plus que probable à l'élection présidentielle de 1988. Le nommer à Matignon ne présentait que des avantages pour lui. C'était d'abord l'opportunité de mieux instaurer une hiérarchie entre lui et ce dernier, ce qu'il ne manquera pas de faire avec un certain succès lors du débat de l'entre-deux-tours de l'élection présidentielle¹⁰³⁴.

soutien nécessaire de l'ensemble des forces politiques composant la majorité ». Cité in O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 714.

¹⁰³² Jacques Attali rapporte ainsi les échanges des principaux dirigeants socialistes lors de ce déjeuner. Gaston Defferre, Roland Dumas, Pierre Joxe, et Lionel Jospin optent pour Chaban-Delmas, tandis que Louis Mermaz est favorable à une nomination de Giscard. Au contraire Pierre Mauroy, Jean-Pierre Chevènement et Pierre Bérégovoy sont favorables à Chirac, notamment en espérant l'échec à Matignon du futur candidat à l'élection présidentielle. On relèvera notamment des échanges rapportés, les propos de Lionel Jospin qui paraissent lucides : « *J'ai tendance à partager le raisonnement de Pierre Joxe. Si c'est Chirac, le Président donne l'impression de ne pas exercer son pouvoir de choix ; c'est une lecture droite/gauche de la réalité actuelle. Si c'est Chaban, cela traduit mieux la complexité du vote* ». Cf J.ATTALI, *op.cit.*, pp 13-14.

¹⁰³³ PARDANT, *op.cit.*, p 57.

¹⁰³⁴ Le dialogue mémorable entre François Mitterrand et Jacques Chirac lors du débat du 28 avril 1988 souligne toute l'ambiguïté de cette élection inédite voyant s'affronter un Président de la République et son Premier ministre de cohabitation.

C'était aussi parier sur une répartition avantageuse des rôles. L'usure naturelle liée à l'exercice de la fonction primo-ministérielle conduit, à plus forte raison en période de discordance, son titulaire à assumer l'impopularité éventuelle liée à l'exercice du pouvoir gouvernemental. A l'inverse, le statut de Président en période de cohabitation permettait une mise en retrait bénéfique, tout en conservant la possibilité d'une parole d'autant plus précieuse qu'elle était plus rare et désolidarisée de la politique du Gouvernement.

Il est donc difficile de mesurer l'ampleur de la contrainte qui a pu peser sur le choix de François Mitterrand. Si celui-ci correspond pleinement aux impératifs politiques du moment, il pouvait également s'avérer être le plus adroit politiquement¹⁰³⁵. Toujours est-il que la nomination inédite de Jacques Chirac qui est le premier Chef de Gouvernement de la Cinquième République à retrouver Matignon après l'avoir déjà occupé, met bien en exergue la complexité de la problématique. Il importe donc de se focaliser sur les deux autres périodes de cohabitation.

L'ensemble des observateurs politiques s'accordent sur le caractère éminemment dissemblable des deux cohabitations de 1986-1988 et 1993-1995. Dans les deux cas cette contrainte fait suite à un échec de la majorité présidentielle aux élections législatives, mais les proportions de celui-ci diffèrent nettement. En mars 1986, le parti socialiste avait ainsi conservé à lui seul plus de siège que les deux composantes de la droite républicaine individuellement, ce qui limitait l'ampleur de la défaite. En mars 1993, c'est à une débâcle sans précédent qu'il a eu faire face, le nombre d'élus socialistes n'ayant pas dépassé la centaine.

En outre, le contexte politique est également radicalement différent. Lors de la première cohabitation, Mitterrand reste l'homme fort du camp socialiste, et il est de notoriété publique déjà candidat putatif à sa propre succession. Lors de la deuxième, il paraît usé par l'exercice du pouvoir, fragilisé par ses problèmes de santé et par la révélation au grand public d'affaires judiciaires qui le mettent directement en cause¹⁰³⁶.

¹⁰³⁵ Cette lecture du choix Mitterrandien est très largement confortée par les écrits rapportés ci-dessus et paraît totalement correspondre à la personnalité de l'ancien Président. Cf M. WINOCK, *op.cit.*, p 316.

¹⁰³⁶ Cette variable est exprimée en des termes très éloquentes par Christiane Gouaud : « C'est là encore une différence essentielle avec la première cohabitation. Alors qu'à l'époque les deux dyarches se préparaient au combat final du fait de leurs ambitions électorales identiques -le duo ne pouvait être qu'un duel- à présent les ambitions sont différentes et par

Cet affaiblissement apparent du Président de la République n'est pas anodin car il modifie sensiblement le rapport de force susceptible de s'installer entre l'Élysée et Matignon. En 1986, François Mitterrand fait comprendre qu'il ne se départira d'aucune des prérogatives que la Constitution lui a dévolues, et peut user à son avantage politique de la situation. Au lendemain des élections législatives de 1993, il n'est plus véritablement en position de s'imposer. Il ne sera, d'évidence, pas candidat à sa propre succession et aspire à un exercice tranquille de sa fonction.

Ce contexte particulier aurait pu rejaillir sur le choix du Premier ministre. Dans la logique même des institutions, l'affaiblissement présidentiel aurait pu le contraindre encore davantage à se tourner vers le chef réel de la majorité politique le plus incontesté, qui était cette fois-ci encore Jacques Chirac. Mais, sans doute fort de l'expérience inédite de 1986, ce dernier saura se créer les alibis nécessaires pour échapper à la malédiction de Matignon. En 1993, le choix du Premier ministre de cohabitation aussi est plus inédit et ne répond donc plus au canon traditionnel, le Président étant cette fois-ci contraint de choisir lui-même¹⁰³⁷. Il est donc particulièrement intéressant à analyser et peut à cet égard être une source d'enseignements plus précis.

Toutefois, une analyse plus approfondie montre que le choix d'Edouard Balladur en 1993 n'apporte pas un véritable démenti à l'idée selon laquelle le Président de la République se tournerait en priorité vers le chef réel de la majorité parlementaire en période de cohabitation. D'abord parce que l'ensemble de la doctrine et des observateurs de la vie politique s'accordent sur le fait que François Mitterrand avait effectivement préalablement proposé le poste de Premier ministre à Jacques Chirac.

Insubmersible président du RPR, Chirac occupait également la Mairie de Paris, et avait pu mesurer en 1986 la difficulté de cumuler deux fonctions aussi importantes. Après avoir occupé à deux reprises la fonction primo-ministérielle, sans doute pouvait-il appréhender mieux que quiconque l'usure et les difficultés politiques susceptibles d'en résulter. François Mitterrand pouvait donc anticiper le refus de

leur finalité, elles concourent à l'apaisement du système ». Cf C.GOUAUD, *op.cit.*, p 67.

¹⁰³⁷ Sur ce sujet, il semble que le tempérament plus policé d'Edouard Balladur ait constitué un atout précieux en faveur de sa nomination à Matignon. Christiane Gouaud note ainsi : « Son tempérament est avant tout policé -une sorte d'honnête homme du XVIIème siècle...S'il est d'abord courtois, il est un modéré et en toutes choses ; même son vocabulaire trahit une obsession de la modération ; comme le faisait remarquer M.F. Garaud : E. Balladur, par tempérament, presque psychologiquement, déteste l'affrontement, ce qui ne le prédisposait pas à entrer dans l'arène politique ». *Ibidem*, p 66.

l'intéressé, et ce d'autant qu'il n'avait pas caché pendant la campagne législative son peu d'enthousiasme à la perspective d'être nommé une troisième fois Premier ministre. Cela n'empêche qu'en lui proposant formellement la fonction, Mitterrand semble avoir voulu privilégier une deuxième fois la logique institutionnelle.

D'ailleurs, il convient de relever qu'au contraire de Jacques Chirac, Valéry Giscard d'Estaing et Raymond Barre avait cette fois-ci fait savoir qu'eux étaient parfaitement disposés à accepter la fonction, sans que cette dernière leur soit pour autant proposée. Le RPR restait majoritaire en nombre de sièges au sein de l'Union pour la France, et il semble que pour François Mitterrand cette donnée politique ait exclu la nomination d'un Premier ministre UDF.

Enfin, Jacques Chirac lui-même appuiera la nomination de son ancien ministre des finances. Dans l'esprit du Président du RPR, il s'agit d'abandonner Matignon à une personne de confiance pour pouvoir être à temps plein dans la préparation de l'élection présidentielle¹⁰³⁸. Le Président de la République s'est-il pour autant senti contraint par la recommandation de celui qui venait pour la deuxième fois de conduire la majorité qui l'avait tenu en échec. Rien n'est moins sûr. Il ressort au contraire, que le Président de la République a tout fait pour ménager sa faculté de choix. C'est d'ailleurs en des termes particulièrement élogieux qu'il a annoncé sur TF1, la nomination de son nouveau chef de Gouvernement¹⁰³⁹.

Certes, le profil d'Edouard Balladur n'était pas le moins confortable pour lui. Plus ondoyant que ne l'était Jacques Chirac, d'une courtoisie et d'une égalité d'humeur constante, il espérait sans doute avec

¹⁰³⁸ Cette lecture des choses est en partie reconnue par Edouard Balladur, mais il ne considère pas le soutien du président du RPR comme déterminant : « Nous nous sommes longuement entretenus, Jacques Chirac et moi, le samedi 27 mars. [...] Il m'indiqua que d'après les informations tout à fait sûres dont il disposait, ce serait à lui que Mitterrand ferait appel en premier lieu pour Matignon, mais que son intention était bien de décliner la proposition et de suggérer ma nomination. [...] Son objectif était clair : me convaincre que si elle intervenait, je lui devrais ma nomination. Le mien ne l'était pas moins : ma nomination j'entendais ne la devoir qu'à moi-même ». Cf E.BALLADUR, *Le pouvoir ne se partage pas. Conversations avec François Mitterrand*, Fayard, 2009.

¹⁰³⁹ Christiane Gouaud relève ainsi : « Dès le début de la cohabitation, F. Mitterrand sera très élogieux sur E. Balladur. [...] Au soir des élections législatives du 29 mars 1993 lors de son allocution radiotélévisée, F. Mitterrand en nommant E. Balladur justifiera sa décision : « non seulement parce qu'il apparaît comme le plus apte à rassembler les différentes composantes de la majorité, mais aussi en raison de ses compétences ». Cf., *op.cit.*, p 66. Le même constat est dressé par Edouard Balladur lui-même, non sans une certaine ironie : « Vers 19 heures, Védrine m'annonça qu'il allait annoncer ma nomination comme Premier ministre. Il le fit en effet à 20 heures, à la télévision. Il se référa à mes compétences supposées, à mes convictions européennes, et, ce qui était piquant de sa part, à ma capacité d'assurer l'Union de la nouvelle majorité ». Cf E.BALLADUR, *op.cit.*, pp 35-36.

lui éviter les conflits récurrents qui avaient émaillés la première cohabitation, et aspirait sans doute à une fin de septennat moins politique et plus sereine que sept ans auparavant. Il n'en demeure pas moins que Mitterrand semble s'être soumis, peut-être de son plein gré, à l'option portée par la majorité parlementaire, sans chercher à faire émerger une personnalité compatible avec elle mais qu'il aurait lui-même choisi.

Ici, il est donc plus difficile de mesurer, si l'idée selon laquelle le chef de file de la majorité parlementaire est nommé à Matignon, s'est véritablement imposée à François Mitterrand, ou s'il s'est *in petto*, senti libre de son choix. Il faut cependant noter que comme en 1986, les formes ont été scrupuleusement respectées. C'est le Président de la République qui annoncera lui-même l'identité du nouveau Premier ministre, non sans avoir effectué comme à l'accoutumé les consultations d'usage¹⁰⁴⁰.

Seul fait inédit, l'annonce interviendra lors d'une émission télévisée, mais cette particularité tenait sans doute davantage au contexte politique et à la volonté de solenniser l'exercice. Si le Président socialiste a pu se sentir implicitement contraint, tout a été fait comme en 1986 pour bien montrer que l'Élysée restait constitutionnellement le maître de l'exercice de cette compétence discrétionnaire.

Au-delà du jeu des apparences, François Mitterrand semble considérer la cohabitation comme le corollaire du régime parlementaire, et cette logique paraît le conduire à s'effacer en fait et à s'en remettre au sentiment majoritaire¹⁰⁴¹. Dès lors, il est difficile de distinguer ce qui relèverait d'une conception personnelle l'amenant à considérer que le jeu des urnes lui a fait perdre la main, et le priverait *latae sententiae* de son pouvoir discrétionnaire, ou ce qui au contraire pourrait se rattacher à une sorte de contrainte politique ou juridique lui imposant de renoncer à l'exercice de cette compétence essentielle.

Loin de résoudre cette équation complexe, la survenance d'une troisième cohabitation postérieurement à la dissolution manquée de 1997 ne fait que mettre en exergue l'inconnue

¹⁰⁴⁰ Parmi les consultations réalisées par François Mitterrand avant l'annonce du nouveau Premier ministre, on notera de manière inédite celle du Président du Conseil Constitutionnel.

¹⁰⁴¹ Une autre lecture est celle qui consisterait à penser que François Mitterrand, en fin d'exercice aspirait à une pratique calme et apaisée du pouvoir. Elle semble être soutenue par Edouard Balladur : « Il me donnait une impression contradictoire, un peu moqueur et en même temps préoccupé, désireux de ne pas me heurter comme si j'étais la dernière carte destinée à assurer son repos ». Cf E.BALLADUR, *op.cit.*, p 38.

supplémentaire en résultant. Par la dissolution de 1997, dont nombre de spécialistes de la Cinquième République font porter la paternité à Dominique de Villepin, le Président de la République semble alors avoir voulu anticiper le risque d'usure qu'une année supplémentaire de pratique juppéiste du pouvoir risquait d'engendrer¹⁰⁴². Les instituts de sondage peuvent à bon droit l'y pousser, puisque toutes les projections donnent alors la droite gagnante aussi bien en termes d'intentions de vote qu'en nombre de sièges.

De manière inédite sous la Cinquième République, ce recours à la dissolution n'est pas sans rappeler celle qui avait cours dans le régime britannique jusqu'en 2011, puisqu'il s'agit d'une utilisation tactique visant à profiter d'un contexte opportun pour minimiser le risque d'une défaite, et éventuellement maximiser l'ampleur d'un succès jugé alors possible. Elle contraste fortement avec la tradition française héritée de l'usage malheureux de ce moyen de révocabilité par le Maréchal de Mac-Mahon au lendemain de la crise du 16 mai 1877, et qui tend à faire de ce moyen une arme purement défensive permettant de répondre à une crise.

Ce caractère controversé de l'anticipation volontaire de législatives qui doivent survenir en 1998 a son importance, parce qu'il accroît l'importance de la perte de légitimité présidentielle. Aux yeux de l'opinion le Président a alors commis une double faute : celle d'avoir bousculé le fonctionnement classique des institutions de la Cinquième République, et celle d'avoir ensuite perdu ce pari risqué. La marge de manœuvre présidentielle dans le choix du titulaire de Matignon est naturellement limitée en cas de discordance majoritaire, mais elle apparaît encore plus réduite dans un contexte aussi particulier¹⁰⁴³.

¹⁰⁴² Cette interprétation est cependant nettement tempérée par les écrits de Jacques Chirac lui-même : « L'idée de la dissolution a été injustement attribuée au seul secrétaire général de l'Élysée. En réalité lancée et véhiculée par divers leaders de la majorité, elle était déjà dans l'air depuis l'automne 1996, quand Dominique de Villepin est venu me parler, au début de l'année suivante, de cette hypothèse pour sortir de l'impasse politique où nous nous trouvions. Il me fait alors état des nombreux soutiens dont elle bénéficie au Parlement, et considère, en ce qui le concerne, que c'est probablement la seule issue envisageable. Sauf à changer de Premier ministre, ce que je refuse, comme il le sait. Il me dit s'être entretenu de ce sujet avec le directeur de cabinet d'Alain Juppé. Tous deux en sont arrivés à la conclusion qu'il est impossible de gouverner le pays dans de telles conditions jusqu'aux législatives de 1998, que la majorité est assurée de perdre compte-tenu de son état d'épuisement. [...] Lorsque le Premier ministre, manifestement convaincu par son principal collaborateur, vient m'en parler à son tour, au début de 1997, je lui oppose le même refus ». Il semble que ce soit ensuite la pression récurrente de la majorité parlementaire qui ait fini par convaincre le Président de la République. Cf J.CHIRAC, *Le temps présidentiel*, op.cit., pp 196-197.

¹⁰⁴³ Sur cette question, Christiane Gouaud note ainsi : « L'impuissance politique du chef de l'Etat se vérifie à deux niveaux : dans ce cas de figure cohabitationniste, il ne peut ni maintenir ni restaurer son autorité et sa fonction. L'autorité présidentielle ne peut être maintenue. Deux raisons sont à l'origine de cette situation : la dissolution manquée et l'absence de solution au problème posé. Les conséquences sont graves, puisque la présidence est vide ». Cf C.GOUAUD,

Cette situation inédite n'empêchera pas la presse politique d'évoquer, comme à chaque fois plusieurs noms de « premiers-ministrables », parmi lesquels circulent ceux de l'ancien Président de l'Assemblée Nationale Henri Emmanuelli, ou de Martine Aubry. Pourtant, une observation attentive montre que Jacques Chirac a véritablement cette fois-ci été pleinement contraint de promouvoir son ancien rival défait à l'élection présidentielle de 1995.

D'abord, il faut noter que si les formes ont été scrupuleusement respectées lors des deux premières cohabitations, comme pour mieux montrer que la situation ne devait nullement affecter la lettre de l'article 8, ce ne fut pas le cas au lendemain de l'échec de juin 1997. Lionel Jospin s'offrira ainsi le luxe d'annoncer lui-même sa nomination sur le perron de l'Élysée dès le lendemain des résultats du scrutin, et au sortir d'un entretien qui ne devait marquer que le début de la phase préparatoire des opérations relatives à la formation du nouveau Gouvernement¹⁰⁴⁴. Ce faisant, le futur Premier ministre ancre ainsi dans les esprits l'idée que le Président défait ne dispose alors même plus du pouvoir de le nommer formellement, et que seule la majorité parlementaire lui confère alors sa légitimité¹⁰⁴⁵.

Ensuite, la structuration politique de la gauche elle-même rend plus difficile la possibilité de faire émerger un deuxième homme. Contrairement à la droite française qui a toujours été historiquement divisée en plusieurs branches et qui reposait alors sur une coalition plurielle, la gauche apparaît structurée par une seule entité, le parti socialiste, autour de laquelle gravite des satellites qui ne peuvent aucunement constituer de véritables contrepoids. Dès lors la culture du chef unique s'impose avec plus de facilité, et s'il y a bien au sein de la majorité parlementaire d'alors différents courants et des contestataires, Lionel Jospin est à la fois le Premier secrétaire, et le leader de sa formation politique pour les élections législatives. Son statut de candidat naturel pour Matignon paraît donc difficilement contestable.

« Typologie de la cohabitation », *op.cit.*, p 45.

¹⁰⁴⁴ Cf E.AESCHIMANN et al, « Cohabitation, jour 1 sans protocole. Jospin annonce lui-même sa nomination. La droite s'écharpe. Récit... », *Libération*, 3 juin 1997.

¹⁰⁴⁵ Cette volonté est très clairement revendiquée par le principal intéressé. Interrogé par Pierre Favier et Patrick Rotman sur la question de savoir si Jacques Chirac lui avait ou non suggéré des noms, Lionel Jospin répond : « Non. Il n'avait pas à le faire. [...] Il a souhaité être informé des noms des titulaires des ministères de l'Intérieur et de la coopération... toujours le souci de l'Afrique. Je forme donc librement mon gouvernement, ce qui est une exception et un privilège sous la Cinquième République ». Cf L.JOSPIN, *Lionel raconte Jospin. Entretiens avec Pierre Favier et Patrick Rotman*, Ed.du Seuil, 2010, pp 210-211.

Enfin, les considérations calendaires ne jouent pas en faveur de Jacques Chirac. Dans l'esprit commun, la cohabitation semblait être faite pour durer une courte période et ne privait le Président des prérogatives gouvernementales quotidiennes que pendant une durée relativement brève, deux ans lors des premières discordances. En cas de victoire à la présidentielle suivante, il conservait alors la possibilité de rectifier les choses par une dissolution technique. En 1997, cinq ans séparent l'échec de la majorité présidentielle de l'élection suivante, et Jacques Chirac se trouve dans les faits privés de tout recours possible au droit de dissolution, puisqu'il en a déjà fait usage avec le résultat que l'on connaît¹⁰⁴⁶.

Un tel scénario le réduit à une forme d'impuissance politique qui atteint sa fonction et son autorité, et le prive de toute initiative politique susceptible d'apparaître alors comme une forme de coup d'Etat. Lionel Jospin s'est donc nommé Premier ministre plus qu'il n'a été nommé, et ce choix s'est imposé au Président de la République sans que celui-ci ne détienne dans les faits de réel pouvoir décisionnel.

Plus encore que les deux premières, la dernière cohabitation entre 1997 et 2002 aurait pu ancrer dans les esprits l'idée que le Président de la République n'a guère le choix, et qu'il est bel et bien contraint de nommer Premier ministre l'homme qui s'est imposé comme le chef de la nouvelle majorité. Mais en réalité, cette absence complète de marge de manœuvre tenait tout autant au contexte politique et au caractère controversé de l'utilisation du droit de dissolution. Moins encore que les deux autres exemples, cette configuration ne saurait donc avoir valeur de principe.

L'étude approfondie des trois exemples met donc d'abord en évidence un facteur politique. En 1986, François Mitterrand n'a pas intérêt à faire émerger une autre tête politique que celle de Jacques Chirac. Désigner une autre personnalité pourrait le faire passer pour manœuvrier, et épargnerait celui qui est déjà considéré par l'opinion comme le prochain leader de la droite à l'élection présidentielle¹⁰⁴⁷. En 1993, le choix d'Edouard Balladur répond d'abord à des considérations personnelles, François Mitterrand voulant surtout éviter l'embarras d'un poids lourd politique comme Barre ou Giscard

¹⁰⁴⁶ On ne peut pas nier l'importance de ce contexte politique institutionnel sur le déroulé de la deuxième cohabitation. Dans sa typologie, Christiane Gouaud qualifie ainsi la cohabitation de 1997 de « cohabitation extraordinaire » ayant entraîné une altération institutionnelle grave. Cf C.GOUAUD, « Typologie de la cohabitation », *op.cit.*, p 44.

¹⁰⁴⁷ Sur cette question Jacques Attali rapporte ainsi les paroles de François Mitterrand alors que la majeure partie de son entourage l'incite à se tourner vers Jacques Chaban-Delmas : « *Je vais appeler Chirac. Cela ne sert à rien, quand on a un mur devant soi, d'essayer de le contourner. C'est mon instinct politique, mais aussi mon raisonnement qui me dictent cette décision* ». Cf J.ATTALI, *Verbatim 1986-1988*, *op.cit.*, p 15.

d'Estaing, sur lequel il pressent à juste titre qu'il n'aura aucun contrôle¹⁰⁴⁸. Le fait que ce dernier soit le dauphin désigné par le chef de la majorité parlementaire d'alors entre sans doute en ligne de compte, mais ce n'est probablement pas le critère décisif.

De tout cela découle une certitude, le chef théorique ou réel du parti politique qui remporte la majorité des sièges à l'Assemblée Nationale, se trouve logiquement favorisé pour être nommé Premier ministre. Il apparaît comme le candidat porté par la logique institutionnelle ce qui rend probable sa nomination. Mais ces données suffisent-elles à conférer à la règle un caractère contraignant ? Un chef de l'Etat qui souhaiterait bouleverser la donne majoritaire, et se tourner vers un *outsider* ou un profil politique moins attendu peut parfaitement le faire. Les seules réserves sont alors que ce choix puisse être accepté par la majorité parlementaire, et qu'il puisse lui-même supporter les soubresauts de ce qui risque fort d'être considéré comme une forme de tactique politicienne.

Le contexte peut donc de manière circonstanciée restreindre le pouvoir discrétionnaire dont le Président de la République reste constitutionnellement pourvu. L'idée selon laquelle le chef de l'Etat serait contraint de nommer Premier ministre le chef réel de la majorité, ou un substitut par lui désigné, pourrait donc parfaitement être démentie à l'avenir, et ne nous paraît pas pouvoir être constitutive d'un véritable usage contraignant, ce qui exclut alors son rattachement aux sources de *lex imperfecta*.

Conformément à l'analyse suivie, il n'existerait donc qu'une seule véritable contrainte susceptible d'être véritablement considérée comme une source du droit : celle qui consiste pour le Président de la République à devoir se tourner en période de cohabitation vers un homme ou une femme de la majorité parlementaire, ou vers une personnalité qui puisse être reconnue par cette dernière.

§3. Le débat sur l'existence éventuelle de source de droit conventionnel.

Cette réalité admise, il convient désormais de se poser la question de la valeur juridique précise de cette norme. S'agit-il d'un simple usage, d'une coutume ou bien d'une convention constitutionnelle ? Un tel travail de qualification juridique s'avère complexe puisqu'il suppose d'entrer dans une analyse des ressorts psychologiques et des mécanismes susceptibles d'expliquer le comportement et les choix

¹⁰⁴⁸ *Ibid*, p 21.

d'une personnalité politique. Il est donc nécessairement empreint d'une certaine subjectivité, et ce sont des hypothèses que nous devons nous borner à émettre.

La reconnaissance d'une coutume constitutionnelle supposerait, outre les conditions habituelles de répétitions dans le temps et d'acceptation psychologique par ses destinataires, la croyance ferme que la règle posée détient une portée normative intangible telle que celle-ci est susceptible d'être invoquée en tant que règle de droit¹⁰⁴⁹. L'existence d'une simple contrainte politique, même pourvue d'une sorte de dimension quasi contractuelle ne suffit donc pas à justifier le recours au concept. Or ici, il convient de relever que la coexistence imposée entre un Président de la République et un Premier ministre répond précisément en tout premier lieu à des facteurs politiques et pratiques, et vise à contourner le blocage institutionnel qui résulte de cette situation inédite. Ces considérations nous conduisent à exclure à priori le principe susvisé du champ d'application de la coutume constitutionnelle, sa force obligatoire résultant pas à proprement parler d'une contrainte juridiquement établie et tenue comme telle¹⁰⁵⁰.

Vient ensuite la question de savoir s'il peut s'agir d'une convention de la Constitution. Selon Mathieu Caron, le constitutionnaliste Pierre Avril aurait opté pour cette hypothèse, rattachant à cette catégorie du droit l'encadrement de la désignation du Premier ministre en période de cohabitation¹⁰⁵¹. Dans ses développements relatifs à la cohabitation que Pierre Avril qualifie de dérogation à la dérogation, il expose d'abord l'absence d'incompatibilité entre le texte et les principes qu'il pose, rappelant la nécessité de compléter les règles écrites par une prise en compte accrue de la pratique constitutionnelle, laquelle peut effectivement acquérir une valeur normative. Comme il le relève « la Constitution institue des organes entre lesquels elle distribue des compétences dont elle règle les rapports, mais l'instrument qu'elle met à disposition des acteurs est virtuel et il lui faut un mode d'emploi parce qu'on ne peut déduire la pratique de la seule lecture du texte dès lors que les pouvoirs qu'il attribue sont à la fois discrétionnaires et partagés »¹⁰⁵².

Pour établir une typologie entre les règles existantes en période de cohabitation, Pierre Avril fonde

¹⁰⁴⁹ Cf notamment J.CHEVALLIER, « La coutume et le droit constitutionnel français », in *RDP*, 1970, p 1383 et s.

¹⁰⁵⁰ Il faut pour s'en convaincre analyser le point de vue des acteurs politiques : l'idée même de la cohabitation ne s'est pas imposée d'emblée.

¹⁰⁵¹ M.CARON, *op.cit.*, p 98.

¹⁰⁵² *Ibidem*.

donc son analyse sur la notion de précédent, relevant que de celui-ci découle une chaîne de pratiques susceptibles de permettre la fondation de nouvelles règles et d'acquiescer progressivement force obligatoire. Suivant ce raisonnement il établit alors une première règle non écrite en vertu de laquelle le Président de la République appelle à la tête du Gouvernement un membre de la coalition victorieuse, relevant au passage que « si la question était ouverte en 1986, [...] elle ne s'est plus posée ensuite tant il était évident pour tous que ce serait Edouard Balladur qui serait désigné en cas de victoire de la droite, et plus encore Lionel Jospin en cas de victoire de la gauche »¹⁰⁵³. Ce faisant, il semble dénier toute perspective de choix à l'autorité présidentielle se trouvant confrontée à un phénomène de discordance majoritaire, fondant ce constat sur la reconnaissance d'un véritable Code de la Cohabitation dont la nature serait principalement conventionnelle.

Les propos de Pierre Avril sont à cet égard dépourvus d'ambiguïté quant au rattachement du cadre constitutionnel à cette catégorie de normes. Selon ses termes mêmes : « qu'est donc ce code de la cohabitation sinon un ensemble de conventions admises par les acteurs et reconnues comme les règles applicables à la situation décidée par les électeurs ? Mais elles sont incomplètes et paraissent précaires, alors même que la Constitution écrite est plus exactement appliquée, cette application est perçue comme une dérogation au droit commun du régime, droit commun lui-même, on l'a vu déroger aux dispositions écrites, en d'autres termes, une dérogation à la dérogation »¹⁰⁵⁴. Ainsi, il s'agirait d'une exception à la combinatoire traditionnelle de la Constitution de la Cinquième République promouvant une « lecture présidentialisante » des institutions.

Par cette analyse, Pierre Avril semble également mettre à jour un nouveau critère qu'il n'avait jusqu'alors pas utilisé pour caractériser l'existence de conventions de la Constitution qui serait celui de leur caractère éphémère. En soutenant implicitement l'idée de leur caractère déroger, et de leur relative précarité, il remet indirectement en cause la force morale dont ces dernières seraient pourvues, ou en tout cas la nécessité que celle-ci soit confirmée dans le temps pour que la notion soit effectivement constituée. Le fait que François Mitterrand ait pu se sentir tenu de nommer Jacques Chirac en 1986, et Edouard Balladur en 1993, et que la même logique ait habité Jacques Chirac à

¹⁰⁵³Pierre Avril fonde donc en partie son raisonnement sur la répétition en 1993, et 1997 de la pratique de 1986, de nature à caractériser ce qu'il considère comme un précédent obligatoire et incontournable. Pour une parfaite compréhension de son raisonnement, bien lire ses développements in P.AVRIL, « Dérogation à la dérogation », *op.cit.*, pp 144-145.

¹⁰⁵⁴Ibid p 145.

l'égard de Lionel Jospin en 1997 justifierait le recours à la notion de convention de la Constitution pour qualifier la contrainte en découlant.

L'analyse est séduisante, parce qu'elle permet de mettre en exergue la répétition d'une pratique et la contrainte qui pourrait en découler. Elle participe de l'idée selon laquelle le caractère inédit de l'exercice de la cohabitation justifierait l'établissement par la doctrine de bonnes pratiques que Maurice Duverger qualifie de « bréviaire »¹⁰⁵⁵, et lui-même plus sobrement de code. Pour séduisantes qu'elles soient intellectuellement, de telles notions se heurtent, selon nous, à la fois à la lettre de la Constitution et aux réalités politique de cette période.

Nous avons déjà récusé à ce stade l'idée selon laquelle le Président de la République serait véritablement contraint d'élever à Matignon une personnalité désignée de la coalition victorieuse, cette pratique n'étant pas pourvue d'une véritable force obligatoire. Il nous semble également nécessaire de réfuter l'existence d'une convention de la Constitution exigeant pour l'autorité présidentielle le recours à un homme de la majorité adverse. Pour établir l'existence de telles normes, Pierre Avril fondait ordinairement son raisonnement sur une stricte application du test de Jennings, qui supposait la réunion de plusieurs critères cumulatifs : l'existence d'un précédent d'une part, celle d'un élément psychologique impliquant que les acteurs politiques se sentent liés par une sorte d'obligation morale, et enfin une assise conférant à la convention sa légitimité¹⁰⁵⁶.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, sans doute importe-t-il de noter que l'appréciation de telles conditions par la doctrine n'est pas sans receler une part importante de subjectivité. La logique qui sous-tend l'application d'une telle grille de lecture trouve d'abord son accomplissement dans le modèle constitutionnel britannique, dans lequel la logique même de la *common law* est génétiquement gravée. Les mécanismes constitutionnels qui en régissent le fonctionnement sont donc d'abord marqués par le poids des traditions qui ont pour effet de figer la pratique. Les conventions de la Constitution y constituent ainsi une catégorie de norme utile pour qualifier juridiquement des comportements

¹⁰⁵⁵ Selon le Dictionnaire de l'Académie française un bréviaire est un « livre dont on fait sa lecture habituelle en raison de la somme d'enseignements qu'on y trouve ». Ainsi Maurice Duverger justifie-t-il le choix du titre de son ouvrage. Nul ne saura sans doute jamais si effectivement celui-ci est devenu le bréviaire des Présidents et des Chefs de Gouvernement successifs. Cf M. DUVERGER, *op.cit.*, p 1.

¹⁰⁵⁶ Pour rappel voir notamment P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique*, PUF, Coll Leviathan, 1997, p333.

pratiques dont la portée normative repose d'abord sur une contrainte morale. S'il est impossible de nier que la pratique joue un rôle prépondérant dans la combinatoire français, la part prééminente de la règle écrite rend plus difficile l'installation de telles normes. C'est sans doute ce qui justifie que le contenu matériel des pratiques susceptibles d'entrer véritablement dans le champ d'application de la norme soit souvent controversé, et que les positions d'un auteur puissent facilement être contestées par une partie de la doctrine.

Ce préalable posé, il nous faut donc appliquer rigoureusement les critères posés par Jennings au cadre régissant le choix du Premier ministre en période de cohabitation. Il n'est plus besoin à ce stade de notre étude de caractériser l'existence d'un précédent. Jacques Chirac et Lionel Jospin étaient les leaders naturels de la coalition victorieuse, et Edouard Balladur appartenait bien à cette dernière, et plus précisément à la formation de la droite plurielle qui comportait le plus de membres, à savoir le RPR. L'existence de cette première condition est ici d'évidence.

Celle de l'existence d'un élément psychologique apparaît déjà plus ténue. Pour assortir une norme pratique d'une telle portée, Jennings présuppose l'existence d'une contrainte qui aille au-delà du simple caractère politique, mais qui inclut également une véritable connotation morale. Or, à notre sens, ce sont d'abord des facteurs politiques qui justifient que le Président se tourne vers une personnalité de la majorité opposée. Une telle obligation répond à une logique de bonne gouvernance, c'est donc bien une contrainte liée à la nature même du régime de la Cinquième République. A cet égard, il faut d'ailleurs rappeler que la prise en compte du sentiment du Parlement a toujours été un facteur important sous la Cinquième République, y compris en période de concordance majoritaire. Simplement il devient prépondérant en cas de discordance, alors qu'il peut arbitrairement être relégué au second plan dans le cas inverse. L'existence du ressort moral supposé par la dimension psychologique tel que l'entend Jennings nous semble donc devoir être récusée.

Enfin la troisième condition suppose l'exigence d'une assise conférant à la règle sa légitimité. Or, il paraît vain de rechercher dans la pratique constitutionnelle autant que dans la doctrine les fondements d'un principe qui contraindrait le Président de la République quant au choix de son Premier ministre. Au contraire, cette idée heurte la logique même de la Cinquième République consistant à redonner sa pleine autonomie au Chef de l'Etat, et la première des manifestations de cette autonomie est bien la

désignation de son Premier ministre¹⁰⁵⁷. Si l'on devait admettre l'idée d'une exception, celle-ci existerait donc *contra legem*, puisqu'elle toucherait non seulement la lettre de l'article 8, mais également l'esprit de nos institutions. Le processus qui peut conduire à la reconnaissance de telles normes est encore plus rigoureux lorsque celles-ci entraînent une modification substantielle du droit, pour éviter précisément que la constitution formelle ne puisse être remise en cause par des règles matérielles dont l'autorité pourrait ensuite être contestée selon les aléas de la pratique constitutionnelle¹⁰⁵⁸.

L'utilisation de la notion de convention de la Constitution pour qualifier les règles relatives à la désignation du Premier ministre en période de cohabitation est donc tentante, en ce qu'elle permet à la doctrine de combler le vide juridique laissé par l'absence d'anticipation du constituant. Pourtant, son usage peut aussi parfois répondre davantage à des considérations de commodité juridique, ce qui peut conduire à des extensions contestables de son champ d'application matériel. Il nous apparaît que c'est cette logique qui a animé la démarche de Pierre Avril. La nécessité de pouvoir établir un véritable « code de la cohabitation » devait nécessairement conduire à mettre en exergue des règles juridiquement contraignantes, ou susceptibles d'avoir été perçues comme telle par la doctrine, ce qui laisse naturellement une large place aux conventions. Saisir cette ouverture, c'était donc ouvrir la possibilité d'un vrai travail de caractérisation juridique, et d'élaboration de bonnes pratiques admises par les acteurs politiques et reconnues comme applicables à la situation juridique imposée par les électeurs.

D'une certaine façon ce travail pouvait également apparaître comme un exercice utile d'anticipation, l'existence de ce type de norme pouvant ainsi trouver un écho certain sur le terrain de la répartition des compétences entre Président de la République et Premier ministre, celle-ci reposant sur une forme de pacte moral entre les deux têtes de l'exécutif. Cela, bien que la pratique ait montré, surtout lors des premières et troisièmes cohabitations, que face aux nombreux flottements existants en la matière, la seule vraie valeur refuge en cas de conflit semble avoir été le texte constitutionnel lui-même. La pratique de la cohabitation signe donc plutôt une forme de retour à la norme initiale. En revanche, le

¹⁰⁵⁷ Voir notamment D.CHAGNOLLAUD et J-LQUERMONNE, *op.cit.*, p 20.

¹⁰⁵⁸ Sur le risque d'une déformation des normes de droit souple par commodité voir notamment les développements de JCHEVALLIER, *op.cit.*, p 145. Si son raisonnement vise ici la coutume constitutionnelle, il peut être parfaitement valable pour les conventions de la Constitution.

recul dont nous disposons aujourd'hui doit plutôt nous amener à écarter l'existence de telles normes quant aux modalités relatives à la désignation du Premier ministre, celles-ci s'appuyant sur des contraintes pratiques et politiques non pourvues d'une force morale intangible et de fondements juridiques suffisamment ancrés dans les mentalités et suffisamment contraignants.

Chapitre 2 : Le choix des ministres, ou le trompe l'œil d'un pouvoir partagé entre deux têtes de l'exécutif

Il n'est plus besoin à ce stade de notre étude de rappeler l'étymologie du terme ministre, et la dimension de service auquel le terme renvoie normalement. Son utilisation témoigne cependant de la perception de la fonction qui prévaut alors, le « ministre » étant celui qui sert le Roi ou qui le conseille. Dans l'esprit commun, il détient lors un rôle dont l'importance dépend de la confiance que le souverain décide de lui accorder. Le mouvement qui justifiera l'essor de l'institution ministérielle trouve ses prémises dans la construction de l'Etat en Europe, et le Gouvernement du Roi à grand conseil¹⁰⁵⁹. Les ministres détiendront alors le pouvoir d'agir en son nom et pour son compte, dans un domaine de compétence délimité et dont le champ d'application matériel correspondra strictement au portefeuille gouvernemental qui leur a été octroyé.

Sur les premiers développements de l'institution, deux observations s'imposent. D'abord, elle est bien la marque d'une volonté d'organiser et de partager les compétences, mais elle ne répond pas à un enjeu de séparation des pouvoirs. Les ministres ne constituent pas un pôle de concurrence pour le monarque, mais sont à son service. Ce n'est que plus tardivement que le phénomène d'institutionnalisation du ministère en tant qu'organe collectivement responsable devant le chef de l'exécutif et devant le Parlement interviendra avec le développement progressif du parlementarisme, sous la monarchie de Juillet. D'autre part, les domaines de compétences attribués aux ministres resteront limités au strict domaine régalien, et cela même durant la période révolutionnaire¹⁰⁶⁰, l'interventionnisme Etatique restant encore relativement modéré.

Le développement de la fonction ministérielle épouse donc mimétiquement des enjeux liés à la théorie de l'Etat. Ses domaines de compétences visés sont d'abord circonscrits à la mise en œuvre de prérogative de puissance publique. Le ministère devient l'expression d'une forme de souveraineté.

¹⁰⁵⁹Cf notamment D.AMSON, *La République du flou*, Odile Jacob, 2002, pp 98 et s.

¹⁰⁶⁰Pour rappel les décrets des 27 avril et 25 mai 1791 officialisent la création de six ministres : le ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre des contributions et des revenus publics, le ministre de la guerre, le ministre de la marine et celui des affaires étrangères. En revanche l'article 150 de la Constitution du 22 août 1795, laisse au corps législatif le soin de déterminer les attributions et le nombre de ministres.

Cet héritage de la période monarchique explique que dans la tradition constitutionnelle française, le choix des ministres soit longtemps resté l'apanage du chef de l'Etat. La pratique ancienne conférait ainsi au monarque un droit de nomination illimité. Même après 1789, cette tradition perdurera globalement et ne connaîtra que quelques brèves éclipses. La première interviendra durant la phase finale de la Révolution où l'Assemblée législative, après avoir suspendu Louis XVI décidera que les membres du nouveau ministère seront élus par l'Assemblée elle-même. La deuxième après la chute de Charles X, où la commission municipale de Paris présidée par La Fayette nommera de son propre chef le ministère du 30 juillet¹⁰⁶¹.

Le maintien de ce vestige de droit régalien dans des régimes parfois marqués par une forte emprise légicentriste témoigne d'un certain attachement au principe de séparation des pouvoirs. Il est également révélateur d'une conception de la fonction où le ministre est d'abord un instrument de la souveraineté monarchique, et agit au nom et pour le compte du chef de l'exécutif. Dans la logique qui prévaut alors, le contrôle du législatif sur l'exécutif s'exerce *via* le mécanisme du contreseing, et par la mise en œuvre de la responsabilité pénale. Mais c'est bien le seul monarque qui donne vie au ministre. C'est avec l'avènement du parlementarisme, et le développement d'une pratique inchoative de la responsabilité, que l'ordre des choses va évoluer. Certes le régime parlementaire suppose généralement l'idée d'une nomination reposant au moins formellement sur le Chef de l'Etat, la nomination des ministres ne deviendra effective qu'à l'issue d'un mécanisme d'investiture parlementaire¹⁰⁶².

Le cadre constitutionnel de la Cinquième République rompt avec cette logique. Suivant la volonté exprimée par le Général de Gaulle dans le discours de Bayeux du 16 juin 1946, c'est désormais au chef de l'Etat que revient « la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes, avec l'orientation qui se dégage du Parlement. A lui la mission de nommer les ministres, et d'abord bien entendu le Premier ». La lettre de la Constitution du 4 octobre 1958 transcrit cette logique. Toute forme d'investiture parlementaire a disparu et le vote de confiance initial, posé par l'article 49 alinéa 1 de la Constitution, n'est plus qu'une simple faculté, non une obligation¹⁰⁶³.

¹⁰⁶¹ B.MONGODIN, *Les ministres de la Cinquième République sous les Présidences du Général de Gaulle et de Georges Pompidou*, Thèse, Paris, 1975, pp 306-309.

¹⁰⁶² Voir supra les développements de cette thèse.

¹⁰⁶³ Voir les développements de cette thèse supra pour des développements plus complets.

La nouvelle norme entraîne, outre l'affaiblissement évoqué du Parlement, une autre répartition des rôles au sein même du couple exécutif. Sur le papier, le libellé de l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958, ne diffère que peu de celui de l'article 45 de la Constitution du 19 octobre 1946 qui prévoyait la nomination par le Président de la République des ministres choisis par le Président du Conseil. Mais en réalité, il s'agit d'une norme ouverte. La Constitution ne définit pas véritablement l'étendue de la faculté de proposition laissée au Premier ministre, de telle sorte que l'on ne peut à sa simple lecture déterminer si le pouvoir de nomination du Chef de l'Etat est simplement formel ou s'il est au contraire déterminant (section 1). Quoiqu'il en soit la logique gaullienne des institutions qui va entraîner l'émergence de nouveaux profils ministériels et la reconnaissance de nouvelles filières, marquant par là même la liberté retrouvée du pouvoir exécutif quant au choix des hommes (section 2). Cette liberté apparente n'en est pas moins enserrée, par un certain nombre de contraintes (section 3). Enfin, il faudra consacrer quelques développements à la cohabitation, qui entraîne nécessairement une autre répartition des rôles entre le Président de la République et le Premier ministre quant au processus de nomination des ministres (section 4).

Section 1. Le pouvoir de proposition du Premier ministre

L'article 8 alinéa 2 est plus ambigu réalité que ne l'était l'article 45 de la Constitution de 1946 sur la répartition des rôles entre Chef de l'Etat, et Chef de Gouvernement dans le choix des ministres, ce terme étant entendu dans son sens large. La prépondérance présidentielle dans le processus de formation du Gouvernement a déjà été évoquée, toutefois, il importe de noter que la réalité du pouvoir de proposition du Premier ministre est difficile à mesurer en l'absence de critères d'appréciation fiable (§1). Toutefois, il convient de s'attarder plus longuement sur les facteurs susceptibles d'influer sur sa marge de manœuvre (§2). L'analyse du pouvoir de proposition primo-ministérielle dans le choix des ministres conduit nécessairement à s'interroger sur la pertinence de la distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés dans un contexte où le phénomène de « captation présidentielle » ne cesse de s'accroître (§3).

§1. Les termes généraux du débat

Les premières années de la pratique constitutionnelle de la Cinquième République ont largement accrédité l'idée selon laquelle la composition du Gouvernement serait l'apanage du Chef de l'Etat. D'entrée de jeu, le Général de Gaulle a ainsi eu à cœur d'apparaître comme l'élément moteur du processus de formation du Gouvernement. Une fois élu à la Présidence de la République, Georges Pompidou n'a pas atténué cette prépondérance présidentielle. Cette tendance n'est en réalité que la transcription fidèle de la doctrine gaulliste, en vertu de laquelle le choix des hommes relève par essence du chef, et ne saurait donc être délégué en aucune manière.

L'élection au suffrage universel direct accroît ce phénomène, et tend à faire du pouvoir de proposition du Premier ministre un pouvoir capté. Le rapport de force entre les deux têtes de l'exécutif s'établit presque naturellement. La campagne présidentielle devient le moment phare de la sélection des personnalités appelées à former le nouveau Gouvernement. Élu au regard d'un projet de gouvernement, il paraît logique que le Président de la République puisse déterminer l'ensemble de l'équipe avec laquelle il entend le mettre en œuvre. Les premières années, et le tempérament personnel du Général de Gaulle ont donc été déterminants dans l'installation durable d'une « dyarchie hiérarchisée » au sommet de l'Etat.

Sans qu'elle mérite d'être démentie, cette perception d'un primat présidentiel doit être nuancée. Réduire le pouvoir de proposition du Premier ministre à une simple clause de style ne serait pas conforme à la réalité. En fonction du contexte politique, ce dernier pourra détenir une influence dans le choix des ministres qui ne peut être négligée.

En réalité c'est d'abord dans les consultations préalables que l'on peut percevoir les premiers traits d'une prédominance présidentielle de moins en moins masquée. Celles-ci sont le plus souvent menées directement par la Présidence de la République, et sans véritable discrétion comme s'il fallait montrer que la composition du Gouvernement était d'abord l'affaire de l'Elysée.

Comme le relève Briec Mongodin, l'exemple du troisième Gouvernement Pompidou est flagrant, puisque le Général de Gaulle recevra lui-même Michel Debré le 3 janvier 1966, Valéry Giscard d'Estaing le 6 janvier et Edgar Faure le 7 janvier¹⁰⁶⁴. La sémantique journalistique est également

¹⁰⁶⁴B.MONGODIN, *op.cit.*, p 317.

révélatrice puisque le journal *Le Monde* titrera dès le 4 « Le Général de Gaulle prépare le remaniement¹⁰⁶⁵ du Gouvernement »¹⁰⁶⁶. Le cas de René Capitant, nommé ministre de la justice contre l'avis du Premier ministre, dont il était même allé jusqu'à réclamer la démission, est encore plus frappant. Si cette illustration peut témoigner de l'altération progressive de la relation entre le Général de Gaulle et Pompidou, elle montre aussi l'affaiblissement plus général de Matignon.

Le contreseing apposé au décret qui formalise la nomination des autres membres du Gouvernement en est la marque. Dans l'esprit des institutions, il est « la traduction juridique de l'accord qui doit nécessairement s'établir entre les deux autorités pour le recrutement comme pour le remplacement des membres du Gouvernement »¹⁰⁶⁷. Les dispositions de l'article 8 alinéa 2 instaurent bien un pouvoir partagé qui suppose en théorie un mécanisme de concertation permanente entre la Présidence de la République et Matignon.

Ce préalable posé, il faut souligner l'absence d'unanimité de la doctrine pour qualifier la part jouée par le Premier ministre dans la désignation des membres de son Gouvernement. Mathieu Caron qualifie ainsi sa marge d'autonomie de graduelle, allant jusqu'à dire que formellement l'acte final de nomination relèverait d'une « codécision »¹⁰⁶⁸. Une telle perception peut être soutenue formellement notamment en raison du contreseing de l'acte par le Premier ministre. Elle nous paraît plus difficilement tenable matériellement, la lettre de la Constitution distinguant clairement le pouvoir de proposition dévolu au Premier ministre, et le pouvoir de nomination accordé au Président de la République. Suivant le texte, il y a donc bien une autorité qui propose, et une autre qui dispose, ce qui exclut logiquement que l'on puisse placer sur un pied d'égalité les deux têtes de l'exécutif¹⁰⁶⁹. Le terme « codécision » n'est sans doute pas le plus approprié, au moins en période de concordance majoritaire.

¹⁰⁶⁵ On relèvera ici l'utilisation impropre du terme, puisqu'il s'agit en réalité d'un changement de Gouvernement, dans la mesure où Georges Pompidou a formellement présenté sa démission au Président de la République.

¹⁰⁶⁶ *Le Monde* du 4 janvier 1966, p 16.

¹⁰⁶⁷ A.CLAISSE, *Le Premier ministre de la Cinquième République*, op.cit., p 74

¹⁰⁶⁸ M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, op.cit., p 137.

¹⁰⁶⁹ Gilles Toulemonde relève ainsi « Le rôle du Premier ministre dans le choix des membres du Gouvernement [...] est important. Il propose au Président de la République à la fois l'organisation générale du Gouvernement qu'il souhaite voir mise en place et les noms de chacun des titulaires des portefeuilles. Il propose également les départs qu'il souhaite ». Cf G.TOULEMONDE, op.cit., p 106.

En réalité la mesure de l'influence du pouvoir de proposition du Premier ministre est extrêmement complexe, notamment en raison du manque d'éléments probants susceptibles d'alimenter l'analyse¹⁰⁷⁰. Comme le relève Pauline Türk, celle-ci varie en fonction des personnalités et du contexte politique¹⁰⁷¹. Dans la logique de la Cinquième République, le moment qui cristallise les forces qui constitueront les troupes du prochain Gouvernement est celui de la campagne présidentielle. Le rassemblement théorique des forces que suppose normalement cette période faste de la vie politique du Pays entraîne l'union des Etats-majors derrière le candidat.

La logique numérique qui consisterait à analyser la composition des Gouvernements successifs pour tenter de considérer les liens de proximité entre un membre et l'une ou l'autre des têtes de l'exécutif se heurte donc à une réalité objective. Les liens étroits de certains membres avec le Président de la République ne sont pas nécessairement exclusifs d'une certaine proximité avec le Premier ministre. Le titulaire de Matignon sait qu'il doit fonctionner avec les proches du Président dans la préparation du premier projet qu'il soumettra au Chef de l'Etat. Sans devoir être complètement récusée, une méthodologie qui ne reposerait que sur l'étude de la proximité entre les membres du Gouvernement et le Premier ministre doit donc être utilisée avec la plus grande prudence.

L'autre source de complexité provient de la discrétion qui doit normalement entourer la phase préparatoire de la formation gouvernementale. Autant, celle-ci est-elle inéluctablement le moment de tous les pronostics de la part de la presse quant à l'identité des futurs entrants, autant il est rare que les échanges entre l'Elysée et Matignon ne soient révélés. C'est donc le plus souvent dans des confidences dont la véracité n'est jamais complètement indubitable, ou dans l'analyse d'ouvrages d'acteurs politiques, qu'il faut rechercher l'information. Celle-ci est donc forcément sujette à caution.

En l'absence de méthodologie permettant un recueil fiable de l'information, la doctrine ne peut que se borner à prendre en considération les témoignages des acteurs politiques¹⁰⁷². Il apparaît ainsi que la

¹⁰⁷⁰ Sur cette question Armel Le Divellec note ainsi que le choix des membres du gouvernement « est le fruit d'une coopération entre le chef de l'Etat et le Premier Ministre, coopération dont l'équilibre est évidemment impossible à fixer en droit ». Cf A.LE DIVELLEC, art.cit.

¹⁰⁷¹ P.TURK, *Les institutions de la Ve République*, Gualino, 2020, p 71.

¹⁰⁷² En la matière plusieurs témoignages inclinent cependant à conclure à une influence traditionnellement résiduelle. Ainsi peut-on citer le témoignage d'Edith Cresson : « Je n'ai pu constituer le Gouvernement que j'aurais souhaité puisqu'un certain nombre de ministres m'ont été imposées par le Président de la République. François Mitterrand avait une petite liste à côté de lui sur son bureau et il m'énumérait des noms de ministres dont il voulait qu'il soit au Gouvernement. Cité in O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 763.

répartition des rôles entre le Président de la République et le Premier ministre dans le processus de formation du Gouvernement reflète la hiérarchie naturelle entre les deux hommes. Dans la phase préparatoire le Premier ministre peut être considéré comme une véritable « cheville ouvrière » jouant un rôle déterminant dans la conduite des pourparlers, mais toujours sous l'autorité du Président de la République¹⁰⁷³.

Ainsi, il est de sa compétence de prendre des contacts et de mener certains des entretiens préalables qui pourront déboucher sur la nomination de personnalités pressenties. La répartition des rôles se fait souvent en bonne intelligence avec la Présidence de la République, du moins en période de concordance majoritaire. Il faut néanmoins relever que l'association du Chef du Gouvernement à cette phase du processus revêt parfois un caractère purement utilitaire, le Président n'ayant pas matériellement la possibilité de recevoir lui-même l'ensemble des candidats pressentis, et de mener personnellement toutes les consultations

Sans que cette généralité présente le caractère de vérité absolue, il faut également noter que l'usage veut que l'Élysée traite lui-même les prétendants aux fonctions ministérielles les plus importantes, tandis que Matignon se focalisera sur les portefeuilles jugés subalternes. Ce sera notamment le cas des ministères régaliens, qui nécessitent de par leur nature, une relation quotidienne avec le chef de l'État. Une attention accrue pourra également être portée à certains domaines de compétence présentés comme prioritaire pendant la campagne présidentielle.

Quoiqu'il en soit, une dimension importante du problème repose sur la temporalité. La formation ou les modifications de la composition d'un Gouvernement s'établissent le plus souvent en quelques jours. Cela peut favoriser une forme de verticalité dans la prise de décision. Il y a donc un décalage évident entre le formalisme que supposerait la lettre de la Constitution : la présentation par le titulaire de Matignon d'une liste, et la validation ou l'infirmité de cette dernière par le Chef de l'État, et ce que permet la pratique¹⁰⁷⁴. Bien souvent, il est nécessaire d'agir rapidement et il arrive même que des

¹⁰⁷³Voir notamment pour illustration J-P HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon*, Grasset, 1993, Chapitre II.

¹⁰⁷⁴Pour s'en convaincre il suffit de voir les témoignages des différents journalistes qui ont été amenés à vivre la frénésie qui accompagne traditionnellement la formation, les changements ou les remaniements du Gouvernement. Ainsi, il n'est pas rare que certains noms soient finalement privilégiés dans les minutes mêmes qui précèdent l'annonce d'un nouveau Gouvernement. On comprend dès lors que les considérations opérationnelles puissent prendre le pas sur une lecture formaliste de l'article 8.

futurs prenants ne soient pas avertis de leur entrée au Gouvernement avant l'annonce officielle.

Il est en tout cas un domaine dans lequel les observateurs s'accordent à reconnaître au Premier ministre un rôle majeur : celui qui consiste à prévenir individuellement les ministres sortants de leur non-nomination. La répartition des rôles entre les deux têtes de l'exécutif dans le cadre des opérations régissant la formation du Gouvernement ne diffère donc nullement de celle qui prévaut dans l'équilibre général des institutions. Le Premier ministre constitue un substitut essentiel du Président de la République.

§2. Une influence dépendant de plusieurs facteurs

La réalité de l'influence du Premier ministre dans le choix des membres de son Gouvernement dépend de plusieurs facteurs, même si la concordance des majorités favorise incontestablement le Président de la République¹⁰⁷⁵. Parmi les variables les plus évidentes : la nature de la relation entre le Chef de l'Etat et son Premier ministre (i), le poids personnel de ce dernier au sein de la majorité (ii), ou la conjoncture politique qui peut conduire au renforcement ou à l'usure de l'une ou l'autre des têtes de l'exécutif (iii).

(i)- Le lien personnel entre le Chef de l'Etat et son Premier ministre

La relation entre le Président de la République et le Premier ministre constitue une donnée importante. Lorsque le Chef du Gouvernement entretient une relation de confiance privilégiée avec le Président de la République, il n'est pas rare qu'il puisse exercer une influence plus déterminante sur le choix des ministres. Les observateurs s'accordent sur le rôle déterminant joué par Dominique de Villepin, au moment de la formation du Gouvernement qu'il était appelé à diriger, par suite de l'échec du référendum du 29 juin 2005¹⁰⁷⁶. Le fait que Dominique de Villepin ait occupé, durant tout le premier septennat le poste stratégique de secrétaire général de l'Élysée, et le lien de confiance étroit qu'il avait

¹⁰⁷⁵M.LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la Cinquième République*, op.cit., p 102.

¹⁰⁷⁶Selon les anecdotes rapportées alors, Dominique de Villepin a présenté au Président une liste de trente noms, et les deux hommes ne seraient tombés d'accord que sur cinq d'entre-deux. L'étude attentive de la composition du Gouvernement permet d'entrevoir l'influence déterminante du Premier ministre. Le Gouvernement compte ainsi l'ensemble des nombreux proches du Premier ministre parmi lesquels : Renaud Donnedieu de Vabres, Nelly Olin, Brigitte Girardin, Christine Lagarde et Catherine Colonna. Surtout, on peut, de manière paradoxale, imputer au Premier ministre le retour de Nicolas Sarkozy comme ministre d'Etat.

pu nouer avec Jacques Chirac constituent des éléments d'explication¹⁰⁷⁷. L'affaiblissement général du Président de la République résultant à la fois de l'usure liée à l'exercice de la fonction et du contexte général ne doivent pas non plus être négligés.

Pourtant, ces seuls facteurs ne sauraient expliquer un tel regain d'influence, qui tient aussi au tempérament des hommes. Il apparaît ainsi que Jacques Chirac a toujours été porté à une certaine prise en considération du sentiment de son Premier ministre dans le processus de nomination des ministres. Ainsi, l'étude de la composition du Gouvernement Raffarin montre que l'influence exercée par ce dernier quant au choix des ministres n'a pas été nulle¹⁰⁷⁸. De même, il apparaît aujourd'hui clairement qu'Alain Juppé a été à l'origine du changement de Gouvernement opéré moins de six mois après la formation de la première équipe du même nom. Le Président de la République n'était alors pas favorable à ce que la presse a qualifié de manière narquoise « d'éviction des juppettes », et c'est bien le Premier ministre qui fut à l'initiative des choix opérés¹⁰⁷⁹.

Pour autant, l'existence d'une relation de confiance entre le Président de la République et son Premier ministre n'est pas toujours une source de renforcement de l'influence du titulaire de Matignon. Au contraire, cela peut accroître le lien de subordination entre les deux hommes. Proche du Président de la République, et ne disposant pas d'une véritable autonomie personnelle, le Premier ministre n'en apparaîtra que davantage comme son fidèle second, ce qui limite nécessairement sa sphère d'influence. L'exemple du premier Gouvernement Barre est probant.

Véritablement révélé au grand public par Valéry Giscard d'Estaing avec lequel il entretenait un lien

¹⁰⁷⁷ L'influence de Dominique de Villepin demeurera postérieurement. Ainsi lors du remaniement consécutif à la démission de Nicolas Sarkozy, désormais candidat à l'élection présidentielle, le Premier ministre porte la paternité de la désignation de François Baroin comme ministre de l'intérieur, et de celle d'Hervé Mariton, considéré alors comme l'un de ses soutiens les plus fidèles, au ministère de l'outre-mer.

¹⁰⁷⁸ Les observateurs s'accordent ainsi sur l'influence déterminante que Jean-Pierre Raffarin aura exercé sur la carrière de Dominique Bussereau, d'abord secrétaire d'Etat aux transports, puis promu en 2004 au budget pour mieux « encadrer » le nouveau ministre de l'économie, avant d'hériter d'un portefeuille plein et entier, l'agriculture, consécutivement au remaniement lié au départ de Nicolas Sarkozy vers la présidence de l'UMP. Voir notamment J-P.BEDEL, *Sur proposition du Premier ministre, op.cit.*, p 4.

¹⁰⁷⁹ Cet épisode a marqué les esprits au point d'être fréquemment rappelé à l'ancien Premier ministre. Ce fut de manière récente le cas lorsque ce dernier a déclaré sa candidature aux primaires des Républicains en 2016. Pour des développements plus précis voir notamment M.GUICHOUX « Vingt ans après, les juppettes jugent Juppé », *Le nouvel observateur*, 18 juin 2016, pages politiques. Plus largement, Jean-Pierre Raffarin est aussi celui qui a Jacques Chirac de nommer au sein du Gouvernement des membres issus de la société civile. Enfin, il apparaît également que Jean-Pierre Raffarin a fortement appuyé les nominations de Dominique Perben et de Michel Barnier, co-fondateur avec lui du cercle de pensée *Dialogue et Initiative*, respectivement au poste de Garde des Sceaux, et de ministre des affaires étrangères.

de confiance bien plus étroit que son prédécesseur, Raymond Barre n'eut que très peu de marge de manœuvre pour composer son équipe, et fut presque contraint d'accepter à ses côtés la présence de trois ministres d'Etat disposant d'une notoriété politique bien supérieure à la sienne, et qui auraient éventuellement pu eux-mêmes prétendre à Matignon¹⁰⁸⁰.

Barre dut aussi accepter la présence de nombreux proches du Président de la République, parmi lesquels Yvon Bourges, Jean-Pierre Fourcade ou Christian Bonnet¹⁰⁸¹. Nous pourrions également noter la présence de deux membres du Gouvernement issus de la société civile, comme pour mieux atténuer l'originalité du parcours du nouveau Premier ministre : Christian Beullac qui est issu de la marque Renault et occupa le ministère du travail, et Louis de Guiringaud, diplomate de formation, qui fit son entrée aux affaires étrangères¹⁰⁸². Mais sur le choix des hommes Valéry Giscard d'Estaing domina largement. C'est finalement de haute lutte, et après un désaccord d'importance, que le nouveau Premier ministre put négocier le départ des trois ministres d'Etat, et composer une deuxième équipe davantage à sa main.

(ii)- Le poids personnel du Premier ministre au sein de la majorité

Le poids personnel dont dispose le Premier ministre au sein de la majorité présidentielle constitue également une variable importante de son influence dans la composition du Gouvernement. Un Premier ministre disposant d'une véritable autonomie, ou apportant au chef de l'Etat un réel complément politique pourra sans doute tenter avec plus de facilité imposer ses choix. Même en période de concordance des majorités, le processus de formation du Gouvernement résulte d'un rapport de force permanent tant entre les différentes composantes de la majorité, qu'entre les deux têtes de l'exécutif. Bénéficiaire d'une réelle autonomie politique vis-à-vis du Président, peut constituer un atout maître pour le Premier ministre.

Cette affirmation de principe gagne à être nuancée, comme en atteste la composition du premier Gouvernement Chirac. La première équipe du septennat de Valéry Giscard d'Estaing ne comprit que peu de ministres issus du RPF, alors même que cette formation était majoritaire en nombre de sièges

¹⁰⁸⁰Pour des développements plus prolixes voir S.NAK-IN, *op.cit.*, p 79

¹⁰⁸¹Les trois connurent d'ailleurs des carrières brillantes puisqu'ils furent respectivement nommés à la défense, à l'économie et à l'intérieur dans le Gouvernement Barre II.

¹⁰⁸²Décret du 27 août 1976 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 28 août 1976).

au sein de l'Assemblée Nationale. Jacques Chirac dû au contraire accepter de composer avec de nombreux proches du Président, dont Michel Poniatowski nommé à l'intérieur et placé au sommet de la hiérarchie gouvernementale, avec lequel il entretenait des relations notoirement mauvaises.

En réalité, au moment de la formation de son gouvernement, le Président du RPF ne souhaita pas entrer d'emblée dans une logique de rapport de force avec le Président de la République qui l'avait nommé. Mais de l'avis unanime, cette absence presque totale de latitude au moment de la formation du Gouvernement pèsera lourd dans la dégradation postérieure des relations entre les deux hommes.

Il est vrai que loin d'atténuer la prééminence présidentielle quant au choix des hommes, le cours du mandat de Valéry Giscard d'Estaing accentuera le phénomène. Ce dernier n'hésitera pas à procéder à des remaniements ministériels surprise, et parfois même à les officialiser alors que son Premier ministre était en déplacement pour mieux marquer aux yeux d'une majorité disparate sa prépondérance évidente. Il n'en reste pas moins que Jacques Chirac aurait sans doute davantage pu mettre en exergue sa plus-value personnelle pour peser dans les pourparlers, voire en faire une condition de son accession à la tête du Gouvernement¹⁰⁸³.

Mais en règle générale, le fait de disposer d'une autonomie politique constitue d'évidence un avantage pour le Chef de Gouvernement. Ainsi, c'est bien ce facteur qui a pu permettre à Michel Rocard de jouer un véritable rôle dans la composition de son équipe gouvernementale, et partant d'imposer au Président de la République la nomination de ministres d'ouverture. Cette latitude paraît d'ailleurs avoir été croissante puisque certains auteurs considèrent même que François Mitterrand se serait ensuite désintéressé de la composition du Gouvernement, laissant matériellement à son Premier ministre la main sur la conduite des remaniements successifs¹⁰⁸⁴.

Le même constat prévaut pour le Gouvernement Valls. L'ensemble des observateurs politiques s'accordent sur le fait que ce dernier s'est imposé à François Hollande plus que lui ne l'a véritablement

¹⁰⁸³C'est du moins l'analyse soutenue in J-J CHEVALLIER, G.CARCASSONNE O.DUHAMEL et J.BENETTI, *Histoire de la Ve République*, op.cit., pp 228-229.

¹⁰⁸⁴C'est en tout cas la perception qu'en a eu son directeur de cabinet d'alors à Matignon, qui y voit une illustration supplémentaire de la complexité des relations entre François Mitterrand et Michel Rocard. Pour des développements plus prolixes voir notamment J-P HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon*, Grasset, 1993, Chapitre II.

choisi¹⁰⁸⁵. Sa nomination à Matignon intervient donc dans un contexte où le Président de la République est très affaibli dans l'opinion publique, et au lendemain d'élections municipales défavorables au parti socialiste, après le basculement de plusieurs bastions historiques pour la gauche¹⁰⁸⁶. Manuel Valls est alors l'homme fort de la majorité, et il bénéficie d'une cote de popularité très élevée dans l'opinion. Or, sans remettre en cause les équilibres qui avaient été préalablement définis, il est certain qu'il a pu jouer un rôle plus important qu'à l'accoutumée dans le choix des membres de son premier Gouvernement, en appuyant la nomination de plusieurs tenants d'une « gauche réaliste », à des portefeuilles jugés subalternes¹⁰⁸⁷.

Cette réalité apparaît plus nette encore au moment de la constitution du deuxième gouvernement Valls. Il obtiendra du Président de la République moins de six mois après son arrivée à Matignon le remplacement *sine die* de trois ministres pour manquement à la solidarité gouvernementale, ainsi que la promotion éclair de plusieurs proches notamment Najat Vallaud-Belkacem à l'éducation-nationale, et celle de Fleur Pellerin à la culture¹⁰⁸⁸.

Au fil du mandat présidentiel, la part importante de Manuel Valls quant au choix des ministres restera perceptible avec la promotion de plusieurs de ses fidèles à des portefeuilles gouvernementaux, parmi lesquels Myriam El Khomri, nommée au travail¹⁰⁸⁹. Même Jean-Jacques Urvoas nommé à la Chancellerie après le départ de Christiane Taubira¹⁰⁹⁰ peut être considéré comme un choix du Premier ministre. C'est sans doute par comparaison avec la composition des Gouvernements de son prédécesseur que l'on peut mesurer combien l'autonomie politique dont il disposait a pu constituer facteur déterminant. Fidèle de l'ancien Président, Jean-Marc Ayrault ne détiendra pour sa part qu'un rôle résiduel dans le choix des Hommes.

Malgré cela, l'analyse de la composition des deux Gouvernements Valls ne doit pas conduire à conclure à une influence exclusive du Premier ministre. Le Président de la République a également joué un rôle important dans le maintien de certains de ses ministres et la promotion d'autres membres.

¹⁰⁸⁵ Sur ce sujet, voir les développements du chapitre précédent.

¹⁰⁸⁶ Voir notamment sur ce point J-P BEDEL, *op.cit.*, p 20.

¹⁰⁸⁷ C'est notamment le cas de Jean-Marie Le Guen nommé aux relations avec le Parlement (Cf JORF du 3 avril 2014).

¹⁰⁸⁸ Décret du 26 août 2014 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 27 août 2014).

¹⁰⁸⁹ Décret du 17 juin 2015 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 18 juin 2015).

¹⁰⁹⁰ Décret du 27 janvier 2016 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 28 janvier 2016).

Bernard Cazeneuve raconte ainsi que lorsque Manuel Valls l'a reçu au lendemain de sa nomination au ministère de l'intérieur, il lui aurait dit explicitement « le Président de la République vous a choisi pour l'intérieur ».

De fait, la proximité entre François Hollande et celui qui deviendra son dernier Premier ministre du quinquennat est de notoriété publique. De même, nous pouvons sans le moindre doute accorder au Président de la République, la paternité du retour de son ancienne compagne Ségolène Royal comme ministre de l'environnement et numéro trois dans l'ordre protocolaire¹⁰⁹¹. Il jouera également un rôle déterminant dans le retour de son premier Chef de Gouvernement, Jean-Marc Ayrault comme ministre des affaires étrangères¹⁰⁹² après la nomination de Laurent Fabius au Conseil Constitutionnel, et cela en dépit des relations notoirement mauvaises que le ministre prenant entretenait avec Manuel Valls.

L'analyse de la composition des deux gouvernements Valls constitue donc un cas d'école intéressant du partage des rôles qui peut parfois exister au sein de l'exécutif dans le choix des ministres. Ici, à n'en pas douter le poids politique du titulaire de la fonction primo-ministérielle, son influence au sein de la majorité présidentielle aura été des facteurs déterminants. Mais le tempérament personnel des deux hommes apporte aussi un élément d'explication que l'on ne saurait négliger. La conjoncture politique, et l'affaiblissement progressif de François Hollande ont d'évidence contribué à laisser un espace non négligeable à son Chef de Gouvernement.

(iii)- L'actualité et le contexte politique

Le troisième critère susceptible d'affecter la marge de manœuvre dévolue au Premier ministre dans la composition du Gouvernement réside dans l'actualité politique. Celle-ci peut parfois affaiblir le Président de la République, qui pourra alors être amené à se départir davantage de ses droits, au profit du Chef du Gouvernement, ou au contraire l'avantager lorsqu'elle lui confère une légitimité inédite. Une victoire électorale, ou un regain de popularité pourra accroître le primat naturel dont dispose le Chef de l'Etat, alors qu'au contraire la survenance d'une défaite politique l'affaiblira.

¹⁰⁹¹ Cf décret du 2 avril 2014 précité.

¹⁰⁹² Ce retour a été d'autant plus commenté que Jean-Marc Ayrault était le troisième successif d'une série d'ancien Premier ministre à être nommé ministre des affaires étrangères.

Le facteur temps joue, à cet égard, un rôle que l'on ne peut négliger et un Président de la République en fin de mandat verra son influence baissée, surtout s'il est acquis qu'il ne sera pas candidat à sa propre succession. Ainsi, plus encore que la proximité qu'il entretenait avec Jacques Chirac, c'est bien la conjoncture politique qui a permis à Dominique de Villepin de bénéficier d'une influence remarquable sur le choix de ses ministres¹⁰⁹³. De la même manière, l'acceptation par François Hollande de l'influence de Manuel Valls s'explique autant par la personnalité du Premier ministre que par l'affaiblissement du Président de la République.

Là encore, cette variable ne doit pas être considérée comme un absolu. On aurait pu légitimement penser que François Fillon, renommé Premier ministre le 14 novembre 2010, puisse disposer d'une influence accrue dans la composition du Gouvernement. Fort d'une popularité plus élevée que celle du Président de la République, il s'était imposé au Président de la République. Or, plusieurs observateurs s'accordent sur l'influence résiduelle jouée par François Fillon dans la composition de ce nouveau Gouvernement¹⁰⁹⁴. La seule nomination qui semble vraiment pouvoir lui être imputable est celle de Roselyne Bachelot transférée du ministère de la santé vers un portefeuille à l'objet plus vague recouvrant les solidarités et la cohésion sociale. Au contraire, Nicolas Sarkozy profitera de ce changement de Gouvernement pour conforter ou faire revenir plusieurs poids lourds politique susceptible de constituer un véritable contrepoids à son Premier ministre, désormais perçu comme un rival putatif¹⁰⁹⁵, ou pour promouvoir plusieurs proches à des portefeuilles fondamentaux¹⁰⁹⁶. Cette pratique ne s'atténuera pas au fil du mandat et marquera de manière très claire la prééminence élyséenne.

Malgré ce contre-exemple, l'usure liée à l'exercice affaiblit l'influence présidentielle sur la composition du Gouvernement. Le Président de la République dispose en théorie d'un avantage majeur consistant à pouvoir choisir le moment d'un changement de Gouvernement, ou d'un

¹⁰⁹³ Pour des développements plus prolifiques voir notamment B.LE MAIRE, *Des hommes d'Etat*, *op.cit.*, p 113

¹⁰⁹⁴ La seule nomination qui semble vraiment pouvoir lui être imputable est celle de Roselyne Bachelot transférée du ministère de la santé vers un portefeuille à l'objet plus vague recouvrant les solidarités et la cohésion sociale.

¹⁰⁹⁵ On peut citer notamment Alain Juppé qui fit son retour d'abord comme ministre d'Etat, ministre de la défense, ou encore Michèle Alliot-Marie nommée ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Cf décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement, in JORF du 15 novembre 2010.

¹⁰⁹⁶ Il faut ainsi noter la promotion de Nathalie Kosciusko-Morizet, nommée ministre de l'écologie, ou encore le retour de Xavier Bertrand comme ministre du travail. L'un et l'autre seront les porte-paroles de campagne du candidat à l'élection présidentielle.

remaniement ministériel. Il est, pour reprendre une formule un peu galvaudée mais pourtant bien significative, le « maître du temps ». C'est donc lorsqu'il maîtrise le moment du remaniement qu'il part avec la latitude la plus forte quant au choix des hommes. Cela devient pour lui une arme pour reprendre la main sur la majorité présidentielle et conforter son assise politique.

En dépit de cette affirmation de principe, il arrive bien que le Président de la République agisse sous la contrainte, soit à cause d'échéances électorales, soit en raison de démissions de membres du Gouvernement qu'il n'a pu ou voulu anticiper. Le changement de Gouvernement ou le remaniement ministériel est alors subi, et la marge de manœuvre présidentielle *de facto* limitée. Dans une telle hypothèse, le Premier ministre pourra alors être tenté de pousser le rapport de force à son avantage, surtout s'il n'est pas un fidèle du Président de la République.

De manière subliminale, c'est bien ce qui paraît s'être joué dans le remaniement ministériel consécutif à la démission de Gérard Collomb en octobre 2019. Cette démission, qui suivait d'un mois celle d'un autre ministre d'Etat du Gouvernement Philippe, a bien eu pour effet de faire perdre à Emmanuel Macron la maîtrise du temps, en le privant du choix du moment. Le remaniement a alors perdu sa portée politique puisqu'il ne pouvait plus s'agir d'utiliser cette arme pour redonner du souffle à sa majorité¹⁰⁹⁷.

Cette position de faiblesse aurait d'ailleurs été exploitée par le Premier ministre, qui en aurait profité pour soutenir ses propres candidats, pour la plupart d'anciens membres de la droite parlementaire, contre ceux du Président, provenant du mouvement En Marche. Cet épisode apporte donc une nouvelle illustration de la complexité des rapports entre le Président de la République et le Premier ministre, lorsqu'ils ne sont pas issus de la même formation politique. Le choix des ministres peut constituer un terrain privilégié de l'expression de ses rivalités¹⁰⁹⁸.

Au regard de la pratique de la Cinquième République, il faut donc déduire que la répartition des rôles entre le Président de la République et le Premier ministre dans le choix des ministres dépend de

¹⁰⁹⁷Cf notamment A.LEMARIE et V.MALINGRE, « La démission de Gérard Collomb ébranle Emmanuel Macron », in *Le Monde*, 3 octobre 2018.

¹⁰⁹⁸C'est du moins l'analyse qui semble avoir été soutenue par une partie de la presse dans les jours qui ont précédé le remaniement ministériel. Parmi les articles sur le sujet voir notamment H.GATTEGNO, « Un remaniement subi pour Emmanuel Macron, un remaniement souhaité pour Edouard Philippe », *Le Journal du Dimanche*, 7 octobre 2018, Editorial.

plusieurs facteurs, mais qu'aucun ne joue un rôle prévalant. C'est bien la combinaison de certains d'entre eux qui peut conduire épisodiquement à un regain d'influence inédit du Premier ministre. Derrière ces variables demeure un impondérable que l'on ne peut véritablement maîtriser, celui du tempérament des hommes, et de leur conception de la pratique du pouvoir. Un Président de la République doté d'une plus forte personnalité aura davantage tendance à marginaliser son Premier ministre et à imposer ses propres choix, quand-bien même il serait en position de faiblesse dans l'opinion publique.

§3. Une nouvelle illustration de la relativité de la distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés

La distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés a toujours été source d'ambivalence. Ce manque de clarté a largement été souligné par la doctrine. Cela s'explique d'abord par l'ambiguïté des deux notions. Si l'on s'en tient aux mots, un pouvoir propre devrait être considéré comme celui que le Président de la République exerce seul, au contraire des pouvoirs partagés qu'il doit exercer en étroite collaboration avec le Gouvernement. C'est en quelque sorte la capacité du Président de la République à pouvoir décider seul qui fonderait la distinction. La majeure partie de la doctrine a d'abord soutenue cette conception. Pourtant, cette approche initiale n'est pas sans soulever des difficultés, puisqu'elle peut conduire à une confusion entre la notion de pouvoirs propres, et celle de pouvoir discrétionnaire.

Pour se prémunir contre ce risque, Ferdinand Mélin-Soucramanien et Pierre Pactet avaient pris soin d'apporter une première nuance en écrivant « qu'en vertu de ses pouvoirs propres le Président de la République est habilité à décider seul, même s'il peut ou doit recueillir auparavant certains avis, sans avoir à obtenir le contreseing du Premier ministre ou d'un autre membre du Gouvernement »¹⁰⁹⁹. Suivant cette définition, il faudrait donc distinguer un sens matériel de la notion supposant l'exercice solitaire par le Président de la République de certains pouvoirs, et un sens formel impliquant la mise en œuvre de prérogatives dispensées de contreseing et limitativement énumérées à l'article 19. La résultante serait que par opposition, les pouvoirs partagés recouvriraient matériellement ceux qui entraînent un mécanisme de codécision entre les deux têtes de l'exécutif, et formellement tous ceux qui ne sont pas expressément listés à l'article 19¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁹F.MELIN-SOUCRAMANIEN et P.PACTET, *Droit constitutionnel*, Sirey coll, 32e édition, 2013.

¹¹⁰⁰Voir notamment D.CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain, t.2 Le régime politique français*, Dalloz, 6e édition, 2013, p 186 et S.

La conception initiale de la notion a été nettement remise en question par une partie de la doctrine, notamment par Guy Carcassonne, qui montre les limites de cette lecture formelle. Cet auteur relève ainsi que bon nombre des prérogatives, bien que formellement dispensées de contreseing, ne sont en réalité pas exercées seul par le Président de la République, qui ne peut en pratique se dispenser de l'appui de certains acteurs institutionnels, ou ont été attribuées concurremment à d'autres institutions. Au contraire certains des pouvoirs qui sont qualifiés de partagés car n'entrant pas directement dans le champ d'application de l'article 19 de la Constitution, sont en réalité exercés uniquement par le Président de la République, auquel la pratique a progressivement conféré la possibilité de se dispenser d'y associer son chef de Gouvernement¹¹⁰¹. Le raisonnement de Guy Carcassonne repose donc pour partie sur le décalage entre l'intention initiale du constituant, et les développements de la pratique.

Cette analyse est substantiellement reprise par Dominique Chagnollaud qui observe que la pertinence de la distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés se heurte aux réalités institutionnelles de la Cinquième République. En période de concordance des majorités, l'élan naturel dont le Président disposerait lui permet d'exercer seul la plupart des prérogatives qui lui sont conférées, alors qu'en période de discordance majoritaire, il perd effectivement toute possibilité de mettre en œuvre la plupart des pouvoirs propres. La notion paraît donc utile sur le plan théorique pour désigner une réalité spécifique à la Cinquième République : l'attribution au Président de la République de prérogatives totalement dispensées de contreseing ministériel, et donc échappant à tout contrôle parlementaire¹¹⁰². Elle perd cependant une large part de sa raison d'être sur le plan pratique en raison de la transformation institutionnelle du régime.

L'autre argument qui conduit à remettre en cause la pertinence de la distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés repose sur une analyse systémique de la notion. Pour Lucie Sponchiado, la démonstration de l'absence de pertinence entre les deux notions s'appuierait sur la combinaison d'éléments résultants à la fois de la lettre de la Constitution et de la pratique institutionnelle de la

¹¹⁰¹ Selon ses propres termes : « il est des pouvoirs qui bien que soumis à contreseing sont bien des pouvoirs propres du Président en ce que lui seul peut les utiliser et qu'aucune autre procédure ne permet de parvenir à un résultat équivalent [...]. En sens inverse plusieurs des pouvoirs de l'article 19 sont des pouvoirs partagés en ce sens que le Président de la République, quoique dispensé de contreseing ne peut agir seul ». Cf G.CARCASSONNE, *La constitution, op.cit.*, p 120.

¹¹⁰² Pour des développements plus prolixes, voir notamment D.CHAGNOLLAUD, *op.cit.*, p 188.

Cinquième République¹¹⁰³.

Le premier facteur qui éroderait l'intérêt de la distinction entre les deux notions réside ainsi dans l'accroissement de la source de légitimité dont peut se prévaloir le Président de la République, désormais comparable à celle du Parlement. Ce dernier représenterait désormais la nation dans son entier. Cette appréhension est confortée par Bruno Daugeron qui relève dans sa thèse que l'élection du Président de la République « expliquerait qu'il se mue ainsi d'arbitre en capitaine autant qu'elle l'y autoriserait, et fonderait l'autorité hiérarchique qu'il peut exercer sur le Premier ministre comme la supérieure légitimité qu'il aurait notamment sur les membres du Parlement »¹¹⁰⁴. Une telle approche montre en tout cas à quel point la modification de l'article 6 de la Constitution a bouleversé la hiérarchie des légitimités, et par ricochet celle des plans.

Jean Gicquel exprime cette idée dans des termes choisis : « le Président de la République cesse d'être un agent pour devenir, ce qui était le but recherché, l'égal et le rival des députés, bref, un représentant de la nation au sens de l'article 3 de la Constitution, chargé à ce titre de vouloir pour elle »¹¹⁰⁵. Dès lors, la structure même du régime ressort transformée par l'élection du Président au suffrage universel direct, et la dyarchie s'impose comme une évidence absolue. Les acteurs politiques eux-mêmes n'hésiteront pas à invoquer publiquement ce surcroît de légitimité, à l'instar du Général de Gaulle lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, pour accentuer le phénomène de subordination entre les deux têtes de l'exécutif. Dès lors, le Premier ministre agit en appui et comme second du Président de la République qui seul conserve la capacité de vouloir légitimement.

Le deuxième facteur qui contribue à accentuer le phénomène de dyarchie hiérarchisée proviendrait tout à la fois du caractère absolument discrétionnaire de la nomination du Premier ministre, et du droit de révocation *ad nutum* dont disposerait le Chef de l'Etat sur lui. Il n'est plus besoin à ce stade de s'attarder sur les modalités de désignation du Premier ministre, et la question de son départ du Gouvernement devra faire l'objet d'un chapitre à part entière. Tout juste peut-on à ce stade se borner à relever que si la pratique de la démission révocation ne peut difficilement être contestée sous la

¹¹⁰³Pour des développements complets voir L.SPONCHIADO, *op.cit.*, pp 92 et s.

¹¹⁰⁴B.DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Nouvelles bibliothèques de thèses », 2011, p 32.

¹¹⁰⁵J.GICQUEL, « Commentaire des articles 6 et 7 », in G.CONAC et F.LUCHAIRE (dir), *La constitution de la République française*, Economica, 1979, pp 180 et s.

Cinquième République, celle-ci va peut apparaître comme un dévoiement de l'esprit initial de la Constitution. La dépendance entre le Premier ministre et le Président de la République devient totale, et le dualisme pleinement consacré par la pratique constitutionnelle de la Cinquième.

Le contreseing ministériel retrouve alors son utilité classique, qui est de permettre à l'auteur du contreseing d'endosser la responsabilité politique vis-à-vis du Président de la République comme du Parlement. Cette acception pourrait avoir pour effet de contraindre le Président de la République à d'éventuelles discussions avec son Premier ministre s'il souhaite faire passer un acte¹¹⁰⁶. Il serait alors effectivement possible de parler de pouvoirs partagés, au sens où ces derniers seraient exercés conjointement par les deux autorités. L'obligation de contreseing de l'acte serait l'expression de cet exercice conjoint. Mais cette vision, qui rétablirait une égalité théorique entre les deux têtes de l'exécutif, se heurte à la reconnaissance par la pratique constitutionnelle d'un droit de révocation presque permanent du Premier ministre par le Président de la République, qui lui impose dans la pratique d'appliquer les injonctions présidentielles. Là encore, il ne saurait apparaître autrement que comme un « collaborateur » ou un « second »¹¹⁰⁷.

Pour Lucie Sponchiado, la combinaison de ces deux facteurs limite donc bien l'intérêt d'une distinction matérielle entre les deux notions. Elle propose ainsi de limiter à leur perception formelle, la distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés n'ayant plus comme seul intérêt que d'établir l'existence de pouvoirs dispensés du contreseing ministériel¹¹⁰⁸. Pour séduisante qu'elle soit, cette conception omet une réalité difficilement contestable, le Président de la République peut exercer seul un certain nombre de prérogatives, sans qu'aucune obligation de consultation préalable ne lui soit imposée, ou sans que de telles consultations ne le contraignent *in fine* dans son choix ultime.

Dès lors, il paraît cohérent de se fonder sur la pratique constitutionnelle pour montrer que les pouvoirs partagés sont progressivement devenus des prérogatives que le Premier ministre exerce dans un lien de subordination étroit avec le Président de la République. En revanche, l'évolution naturelle des institutions n'a pas atténué la faculté pour le Président d'exercer les prérogatives visées comme

¹¹⁰⁶L.SPONCHIADO, *op.cit.*, p 108.

¹¹⁰⁷Cette appréhension des choses est celle qui semble soutenue par la majeure partie de la doctrine, y compris Armel Le Divellec. Voir notamment A.LE DIVELLEC, « Parlementariste dualiste entre Weimar et Bayeux », RFDC, N°20, 1994, pp 748 et s.

¹¹⁰⁸L.SPONCHIADO, *op.cit.*, p 116 et s.

dispensées de contreseing par l'article 19 de la Constitution, sans en référer à son Premier ministre. Au contraire, lorsque celle-ci est imposée par les textes, la consultation préalable du chef du Gouvernement est devenue une simple formalité. De fait, la distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés contribue donc à renforcer la hiérarchie entre les deux têtes de l'exécutif, sans permettre l'instauration d'un réel mécanisme de codécision.

Les opérations régissant la nomination des membres du Gouvernement répondent à cette logique. Elles n'apparaissent plus comme relevant véritablement de l'exercice d'un pouvoir partagé entre le Président de la République et le Premier ministre. Elles témoignent, au contraire, du lien de subordination étroit entre l'Elysée et Matignon, et cela pour les raisons évoquées plus haut. Certes, les dispositions de l'article 8 alinéa 2 elles-mêmes entérinaient déjà implicitement l'idée d'une forme de hiérarchie naturelle, puisqu'il y a bien une autorité qui propose et l'autre qui dispose. Mais l'accentuation de la légitimité présidentielle transforme la nature du pouvoir de proposition du Premier ministre. Celui-ci n'agit plus véritablement en tant que chef d'une entité gouvernementale indépendante, mais davantage comme bras-droit du Président auquel il apportera un appui presque logistique dans les opérations en cours¹¹⁰⁹.

Ce changement de paradigme est nettement perceptible à travers le rôle souvent matériel joué par le titulaire de Matignon, celui-ci ayant souvent la charge d'appeler personnellement des personnalités pressenties, ou de prévenir préalablement des personnalités éconduites. Finalement, même dans les affaires liées à la composition du Gouvernement, la répartition des rôles est un peu identique à celle qui prévaut dans la conduite de la politique gouvernementale, le Premier ministre retrouvant assez naturellement le rôle de fusible que la pratique constitutionnelle lui a progressivement dévolu. Plus qu'un pouvoir partagé le rôle joué par le Premier ministre dans le choix des ministres s'apparente à un pouvoir subordonné.

Cette conception des choses change aussi la nature de son pouvoir de proposition. Celui-ci devient moins formel comme semblait pourtant le laisser entendre la formulation de l'article 8, et prend une forme un peu plus matérielle. Le Président de la République pourra ainsi prendre conseil auprès du Premier ministre sur l'opportunité d'une nomination, ou évoquer avec lui les enjeux politiques du

¹¹⁰⁹Voir notamment pour s'en convaincre les récits, J-P BEDEI, *op.cit.*, pp 10 et s.

remaniement en cours. Mais, en tout Etat de cause, la phase de proposition du Premier ministre, et celle de nomination par le Président de la République apparaissent désormais totalement confondues. Le mouvement de va et vient entre l'Elysée et Matignon est permanent et cela dès le début d'un changement de Gouvernement ou d'un remaniement. La gestion de cette prérogative s'effectue dans l'urgence, et bien souvent la répartition des rôles entre les deux têtes de l'exécutif suit cette nécessité d'aller vite.

L'actuel ministre des finances, qui fut aussi le directeur de cabinet de Dominique de Villepin à Matignon, Bruno Le Maire, décrit en des termes choisis le processus qui se met en place lors de la formation d'un gouvernement : « Les présidents sont comme n'importe quel responsable d'organisation humaine, ils n'aiment pas changer les personnes avec lesquelles ils travaillent. Ceux qui comptent avant tout pour eux, ce sont le Premier ministre et les ministères régaliens. Passé un certain rang, composer un gouvernement devient une corvée pour eux. Ils s'attirent cinq heureux et cinquante malheureux »¹¹¹⁰.

Cette analyse connaît ses limites, et l'on imagine mal un Président de la République, surtout au lendemain d'une campagne présidentielle, se désintéresser totalement de portefeuilles subalternes parfois bien utiles pour faire entrer au gouvernement des fidèles de campagne. Mais elle connote l'Etat d'esprit qui peut parfois exister durant un remaniement. La nécessité de décider vite peuvent parfois conduire à modifier la répartition des rôles naturelle, le Président de la République se focalisant alors sur les ministères de plein exercice et plus spécifiquement ceux qui le touchent quotidiennement, donc le domaine régalien et éventuellement Bercy, et le Premier ministre sur les postes de ministres délégués ou de secrétaires d'Etat. Cette perception n'est pas d'une valeur scientifique, et certains Présidents ont parfois mis un point d'honneur à mener eux-mêmes l'ensemble des opérations. Mais elle correspond assez fidèlement au schéma général qui semble s'être progressivement installé sous la Cinquième République.

Pour autant, dans ce travail consistant à chercher des noms qui puissent convenir au Président de la République pour les postes les moins importants de la hiérarchie gouvernementale, le Premier ministre agit souvent sous le contrôle le plus étroit du Président de la République, souvent en lien

¹¹¹⁰*Ibid* p 11.

direct avec le secrétaire général de l'Élysée.

Le pouvoir de proposition dévolu au Premier ministre a donc progressivement évolué au fil de la Cinquième République. Même en période de concordance majoritaire, il ne saurait de toute évidence apparaître comme une simple clause de style¹¹¹¹. En cela l'article 8 alinéas 2 diffère d'autres dispositions constitutionnelles, comme l'article 16 ou l'article 89. Dans de tels dispositifs, la consultation ou la proposition du Premier ministre relève d'un excès de formalisme. Pour ce qui est du choix des ministres, on peut raisonnablement conclure que le Premier ministre est une pièce maîtresse du dispositif, et qu'il lui appartient de mener une partie des opérations, de prendre des contacts, de recevoir des candidats pressentis, ou de prévenir des postulants éconduits. Le chef de l'État définit les grandes lignes, mais le Premier ministre équilibre souvent l'ensemble et organise l'architecture.

Quant à son influence sur la phase de décision finale, elle demeure d'une grande variabilité. S'il arrive que la conjoncture lui permette épisodiquement de jouer un rôle déterminant dans certaines nominations, le rapport de force qui s'établit profite naturellement au Président de la République en période de concordance majoritaire. Ce n'est qu'en cas de cohabitation que la répartition des rôles qui s'est naturellement établie sous la Cinquième République s'inverse mécaniquement, faisant du Premier ministre l'acteur clé de la formation gouvernementale, et ne laissant au Président qu'un pouvoir de blocage résiduel¹¹¹².

Section 2. L'émergence de profil propres à la Cinquième République

La lettre de la Constitution de 1958 a redonné au Président de la République la maîtrise du choix des hommes qui composeront le pouvoir exécutif. Cette volonté, largement exprimée par le Général de Gaulle dans son discours de Bayeux, répond d'abord à un enjeu de séparation organique des pouvoirs, et à une volonté de restauration d'un certain équilibre entre le Parlement et le pouvoir exécutif. Une telle volonté impliquait de mettre en œuvre de mécanismes contraignants permettant d'éviter que la composition du gouvernement ne soit étroitement liée à la majorité parlementaire et au système des partis. Le caractère désormais facultatif du vote de confiance initial témoigne de ce dessaisissement

¹¹¹¹B.MONGODIN, *op.cit.*, p 319.

¹¹¹²C'est en tout cas l'analyse soutenue par S.RIALS, *Le Premier ministre, op.cit.*, p 67 et s.

parlementaire. Mais plus encore, garantir l'autonomie de l'exécutif supposait d'installer progressivement dans les mœurs l'idée que la carrière ministérielle ne doit plus être conçue comme l'aboutissement d'un mandat parlementaire.

L'article 23 de la Constitution instaurant l'incompatibilité entre fonctions ministérielles et mandats parlementaire, répond à cet objectif. Certes, ce nouveau mécanisme, qui a suscité les plus vifs débats au moment des travaux du Comité consultatif constitutionnel¹¹¹³, visait aussi à instaurer une part supplémentaire de rigidité dans la séparation entre les deux pouvoirs, et il s'inscrivait en cela dans la droite ligne de la doctrine gaulliste. Mais plus encore, il témoigne également d'une volonté de renouvellement des parcours pouvant conduire aux fonctions ministérielles.

Cette idée est d'ailleurs affirmée de manière transparente dans le discours prononcé par Michel Debré devant le Conseil d'Etat puisqu'il y déclare : « la fonction ministérielle est devenue un galon, une étoile ou plutôt une brisque comme les militaires en connaissent et qui rappelle une campagne. On reconnaît les politiciens chevronnés au nombre de brisques qu'ils portent sur la manche [...]. La règle de l'incompatibilité est devenue une nécessité pour briser ce qu'il était convenu d'appeler la course aux portefeuilles, jeu mortel pour l'Etat »¹¹¹⁴. C'est donc bien à un système dans son entier que l'incompatibilité entre fonctions ministérielles et mandat parlementaire veut mettre fin¹¹¹⁵.

Incontestablement, le dispositif de l'article 23 de la Constitution de 1958, est bien une marque de singularité au sein d'un régime parlementaire. En effet, si les démocraties anglo-saxonnes ont fréquemment consacré des incompatibilités de principe entre mandats local et mandat national, les fonctions ministérielles et parlementaires s'y cumulent normalement. Une telle pratique rapprocherait donc davantage la France des régimes présidentiels ou la stricte séparation entre les fonctions parlementaires et ministérielles s'impose. En cela, l'article 23 est intéressant puisqu'il particularise encore un peu plus le régime parlementaire de la Cinquième République.

¹¹¹³Pour s'en convaincre, il suffit de regarder la réaction de nombre de membres au moment des discussions sur ce dispositif, voir notamment, *Avis et débats du comité consultatif constitutionnel, op.cit.*, pp 86-90.

¹¹¹⁴Discours de Michel Debré, garde des Sceaux, ministre de la justice, devant l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat le 27 août 1958.

¹¹¹⁵Les membres du comité consultatif constitutionnel ne s'y sont d'ailleurs pas trompés. On relèvera parmi d'autres interventions celle de Bruynel qui voit dans le nouveau dispositif une volonté d'humilier le Parlement. Cf *Avis et débats du comité consultatif constitutionnel, op.cit.*, pp 86-90

Il témoigne d'un bouleversement des usages qui prévalaient sous les républiques précédentes, où le cumul entre les deux fonctions était progressivement devenu la norme. Cela avait entraîné l'émergence d'un profil unique de membre du Gouvernement, la plupart des parlementaires de la Troisième ou de la Quatrième République pouvant être qualifiés de notables de provinces. Or, devenir député était progressivement devenu le préalable indispensable à toute carrière ministérielle.

Pour Serge Berstein, le constat est sans appel : « dès les débuts de la III^e République, la règle non écrite mais quasi absolue veut que les ministres soient choisis parmi les parlementaires. [Elle] ne souffre d'exception, au début du régime, que pour les portefeuilles de la guerre, de la marine ou des colonies, confiés respectivement à un général ou un amiral. A partir de 1905, cette exception même disparaît et députés et sénateurs se partagent la totalité des portefeuilles, y compris ceux à caractère militaire »¹¹¹⁶. Cette pratique prévaudra sous la Quatrième République.

La rupture entre la Cinquième République et ses devancières est donc bien réelle. En imposant à chaque député entrant au Gouvernement de passer par le stade d'une élection partielle pour pouvoir retrouver son mandat parlementaire après avoir démissionné de ses fonctions ministérielles, l'article 23 leur imposait de faire un véritable choix entre les deux fonctions. Elle n'empêche pas la promotion d'éventuels parlementaires à la tête de portefeuilles gouvernementaux, mais elle établit une plus stricte cloison entre les deux fonctions¹¹¹⁷. Ce mécanisme va donc avoir une réelle portée, et pour reprendre les termes de Serge Berstein : « la Ve République a si bien fixée les traits nouveaux du ministre, étroitement intégré à un Gouvernement dépendant quasi exclusivement du Chef de l'Etat, tenu de rompre avec le Parlement s'il en était membre, mais fréquemment choisi en dehors de la classe parlementaire, qu'on a le sentiment d'explorer un monde disparu en se penchant sur la carrière [...] d'un ministre sous la III^e ou sous la IV^e République »¹¹¹⁸.

Les conséquences pratiques du nouveau dispositif ne doivent être ni négligées, ni exagérées. L'interdiction du cumul n'empêche évidemment pas un ancien ministre d'être candidat aux élections

¹¹¹⁶S.BERSTEIN, « Le ministre sous les III^e et IV^e Républiques », in *Pouvoirs*, n°36, p 15.

¹¹¹⁷C'est du moins ce qu'a clairement affirmé le Général de Gaulle lors de son audition par le Comité, puisqu'il précisait alors : « Voilà ce que nous avons voulu faire sans rejeter la possibilité que les Gouvernements contiennent des hommes parmi ceux qui sont le plus habitués aux responsabilités de la vie publique, c'est à dire les parlementaires ». Voir ses développements in *Avis et débats du comité consultatif constitutionnel*, *op.cit.*, p 120.

¹¹¹⁸S.BERSTEIN, *op.cit.*, p 120.

législatives après avoir occupé, même durant tout un septennat des fonctions ministérielles, ni un ministre démissionnaire d'obtenir facilement le départ de son suppléant en choisissant, au besoin, un affidé. La difficulté se posera principalement lorsque le contexte politique, ou l'électorat de la circonscription du ministre sortant rend incertaine l'issue du combat. Dans une telle configuration, l'échec aux législatives d'un ancien membre du Gouvernement apparaîtra comme un désaveu personnel pour l'exécutif. L'obstacle peut-être encore plus important lorsque l'élection partielle peut faire perdre au Gouvernement la majorité absolue, comme ce fut à plusieurs reprises le cas durant la présidence de François Mitterrand.

Il n'en reste pas moins que le dispositif instauré n'a pas eu de réelle portée dissuasive. Comme le relève Mattei Dogan, la plupart des ministres en fonction, y compris ceux qui ne sont pas d'origine parlementaire, se présenteront au moins une fois aux élections législatives, et la qualité d'anciens ministres, loin d'être un frein à l'entrée à l'Assemblée Nationale, se révélera souvent un précieux atout. Rapidement un tel parcours constituera même une forme de locomotive pour le Gouvernement en permettant au parti présidentiel de conquérir des sièges nouveaux, ou de sauver des circonscriptions difficiles¹¹¹⁹.

En revanche, l'incompatibilité statutaire portée par l'article 23 permettra bien l'émergence de profils ministériels nouveaux et davantage en adéquation avec les us et coutumes de la Cinquième République. Elle va favoriser l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif, et lui redonner la pleine maîtrise de son entourage. C'est donc bien un véritable atout pour le pouvoir exécutif que l'article 23 a progressivement mis en place, sans pour autant fragiliser réellement les ministres issus du Parlement. L'objectif recherché était d'abord une transformation des mentalités.

D'entrée de jeu, le Général de Gaulle a eu à cœur de marquer d'un sceau nouveau l'entrée au sein du Gouvernement sous la Cinquième République. Le parcours politique et personnel des principaux intéressés demeure un facteur clé de leur élévation à la tête d'un ministère, mais l'exercice d'un mandat parlementaire ne constitue plus un préalable indispensable. Certes, il faut noter que certains des poids lourds de la première équipe gouvernementale de la Cinquième République avaient exercés des fonctions soit de député, soit de sénateurs ou de conseillers de la République dans les régimes

¹¹¹⁹M.DOGAN, « « Filières pour devenir ministre de Thiers à Mitterrand », in *Pouvoirs*, n°36, pp 43-60

précédents. Mais elle fait aussi une large part à des profils plus originaux, engagés en politique mais non élu, ou simplement proche du Général de Gaulle.

Une observation plus attentive de la liste des membres des premiers gouvernements de la Cinquième République, conduit à constater l'influence de membres ayant acquis une forte légitimité grâce à un engagement au sein de la Résistance. Il faut ainsi noter la présence de dix Compagnons de la libération au sein des équipes gouvernementales qui se succéderont au long de la présidence du Général de Gaulle : Pierre Billote, André Boulloche, Gilbert Grandval, André Malraux, Maurice Bokanowski, Pierre Messmer, Yvon Morandat, Gaston Palewski, Jean Sainteny et Robert Schumann. On ne saurait d'ailleurs résumer la représentation de la Résistance aux seuls compagnons, et il est également intéressant de noter que les deux tiers des ministres ou secrétaires d'Etat qui seront nommés au cours de la Présidence de Gaulle, ont été décorés soit de la médaille de la Résistance, soit de la Croix de Guerre 1939-1945¹¹²⁰.

Il apparaît donc clairement que pour le premier Président de la Cinquième République, la volonté de dépasser le système des partis s'exprimait par la formation d'une coalition qui puisse recouvrir tout le spectre politique de la résistance dans sa diversité. C'est donc bien un engagement parapolitique qui aura été le point commun principal de la majorité des membres des premiers Gouvernements¹¹²¹. Cette influence des réseaux résistants va progressivement s'atténuer au fil des deux mandats présidentiels mais elle aura été décisive pour marquer le tournant attendu quant au profil des membres du Gouvernement.

Conformément aux objectifs affichés par le Général de Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel, la proportion de ministres issus du Parlement va connaître une importante diminution. L'appartenance au Parlement n'est désormais plus perçue en elle-même comme une source de légitimité. Ainsi, Sung Nak-In relève-t-il que dans le premier Gouvernement Debré sur les quarante ministres qui furent nommés, quinze n'étaient pas d'origines parlementaires¹¹²².

¹¹²⁰Pour des développements plus prolixes voir J.CABANNES, *op.cit.*, p 73.

¹¹²¹On peut cependant relever la nomination, certes éphémère d'Antoine Pinay au ministère des finances, alors même que ce dernier avait été membre du Conseil National de Vichy.

¹¹²²S.NAK-IN, *op.cit.*, p 25.

Il faut également noter la présence de plusieurs membres du Gouvernement issus de la société civile à la tête des portefeuilles gouvernementaux les plus importants. C'est évidemment le cas d'André Malraux, qui fût dès la formation du premier Gouvernement de la Cinquième République, ministre d'Etat, et occupa le portefeuille des affaires culturelles pendant la quasi-totalité de la Présidence du Général de Gaulle. Mais c'est aussi celui de Maurice Couve de Murville aux affaires étrangères, de Pierre Guillaumat aux armées, d'André Boulloche à l'éducation-nationale, de Jean-Marcel Jeanneney à l'industrie, de Bernard Chenot à la santé et à la population, ou même paradoxe complet de Roger Frey qui occupa pourtant le portefeuille des relations avec le Parlement, notamment en raison de sa proximité avec Jacques Soustelle.

Il faut aussi mettre en exergue la volonté de placer à la tête de certains ministères, des profils susceptibles d'en maîtriser les rouages techniques. L'exemple de Maurice Couve de Murville, diplomate de formation et qui occupait le poste d'ambassadeur de France à Berlin avant d'être nommé aux affaires étrangères est parlant¹¹²³. Celui de Paul Bacon l'est également, puisque nommé ministre du travail du Gouvernement Debré il avait préalablement exercé des fonctions syndicales avant d'être élu député de la Seine¹¹²⁴. La composition du Gouvernement Debré témoigne donc d'une volonté affichée de faire émerger des nouveaux profils, moins marqués politiquement mais occupant un portefeuille en adéquation avec leur domaine de compétence professionnel et leur parcours personnel.

Toutefois, au fil du mandat présidentiel, l'importance de la représentation de la société civile va connaître un léger infléchissement. Comme l'observe Daniel Gaxie, le pourcentage de ministres non parlementaires et n'ayant connu par le passé aucun mandat parlementaire au moment de leur entrée en fonction passe ainsi de 37,5% au moment de la formation du Gouvernement Debré, à 27,4% au moment de la formation du premier gouvernement Pompidou. Cette proportion de ministres doit encore être relativisée, si l'on prend en considération l'exercice de responsabilités au sein d'un parti politique¹¹²⁵. Il apparaît ainsi que certains membres du Gouvernement ne proviennent pas du Parlement, mais sont néanmoins rompus aux rouages partisans, ce qui atténue quelque peu l'idée selon

¹¹²³Il avait précédemment occupé préalablement l'ambassade de France au Caire, et l'ambassade de France à Washington, l'une des plus prestigieuses qui puisse être confiée à un diplomate.

¹¹²⁴Il faut toutefois noter que Paul Bacon avait été à plusieurs reprises porté à la tête de ce ministère sous la Quatrième République. Sa promotion témoigne à la fois de la volonté de rechercher un profil technique pour ce portefeuille, et de celle de ne pas créer une rupture trop brutale avec la pratique de la Quatrième République.

¹¹²⁵Pour une appréhension plus complète du phénomène, voir notamment le diagramme in D.GAXIE, « Immuables et changeants : les ministres de la Cinquième République », in *Pouvoirs*, n°36, p 64.

laquelle ils seraient titulaires d'une véritable virginité politique.

Certes, la personnalité de Georges Pompidou, et son parcours personnel rendait moins nécessaire la représentation de la société civile au sein du Gouvernement, dans la mesure où il en était lui-même une très bonne incarnation. Dès lors, la volonté de changer le cadre n'avait plus véritablement besoin d'être martelée, et pouvait apparaître comme un fait acquis. C'est avec l'arrivée à Matignon de Maurice Couve de Murville que l'infléchissement va s'avérer le plus radical, puisqu'un seul membre du Gouvernement n'est pas titulaire d'un mandat parlementaire au moment de son accession au Gouvernement, le nouveau Premier ministre ayant lui-même pris soin de se faire préalablement élire député de Paris.

En réalité cette importante déperdition s'explique par la multiplication des candidatures aux élections législatives postérieurement à l'entrée au Gouvernement. Certains anciens Premiers ministre ou ministres du Général de Gaulle poursuivront, postérieurement à leur cursus gouvernemental, une carrière parlementaire assez longue. Ce fut précisément le cas de Maurice Couve de Murville lui-même, dont le mandat à Matignon avait été raccourci par l'échec du Général au référendum de 1969, mais aussi de Roger Frey, de Louis Joxe, de Pierre Sudreau ou de Pierre Messmer. En réalité, les gaullistes vont vite mesurer l'atout que peut représenter une candidature aux élections législatives. Le statut d'ancien ministre procure alors à son titulaire une autorité incontestable, et constitue donc un avantage majeur pour conquérir une circonscription difficile, ou garder dans le giron majoritaire une circonscription tangente¹¹²⁶.

Dans l'esprit du Président de la République, une telle élection avait aussi valeur de test, la victoire ayant pour effet de conforter indiscutablement la stature du ministre, là où une défaite était généralement perçue comme une marque de réprobation entraînant classiquement sa démission. Ainsi, seul six ministres du Gouvernement Debré, parmi les quarante qui obtiendront tour à tour un portefeuille entre 1959 et 1962, n'occuperont jamais de mandat parlementaire¹¹²⁷. Ce chiffre est assez significatif et conduit à relativiser quelque peu le constat quant à la place de la société civile. La part importante de ministres non parlementaires au début de la période gaullienne témoigne surtout de la volonté de faire émerger une nouvelle génération. Mais la volonté des gaullistes d'investir le champ

¹¹²⁶J.CABANNES, *op.cit.*, p 74.

¹¹²⁷D.GAXIE, *op.cit.*, p 63.

politique aura raison de l'objectif initialement affiché de renouvellement des profils.

Cette réalité conduit à relire différemment la doctrine du Général de Gaulle, et atténuée fortement les craintes suscitées par l'entrée en vigueur de l'incompatibilité entre les mandats. Dans l'esprit du père fondateur de la Cinquième République, il s'agissait surtout d'éviter la reproduction des erreurs du passé, et la confiscation de la désignation des ministres par les partis¹¹²⁸.

Le même phénomène se poursuivra d'ailleurs largement sous la Présidence de Georges Pompidou, au sein des Gouvernements Chaban-Delmas et Messmer. Ce détail pourrait sembler symbolique, mais il mérite certainement d'être relié à la perception que le nouveau Président a toujours soutenue durant la campagne présidentielle de 1969¹¹²⁹. Georges Pompidou va ainsi à plusieurs reprises marquer son attachement au cursus gouvernemental dans sa forme la plus traditionnel : l'exercice d'une fonction parlementaire conduisant naturellement vers un poste de secrétaire d'Etat ou de ministre délégué dans un but de formation, avant de pouvoir accéder ensuite à un portefeuille de plein exercice. Une telle perception peut paraître paradoxale, lorsqu'on connaît le parcours personnel de l'intéressé. Peut-être cette vision était-elle un moyen de se singulariser plus clairement de son adversaire, Alain Poher, qui disposait d'une forte légitimité parlementaire en raison de l'exercice préalable de la fonction de président du Sénat.

Il n'en reste pas moins que Georges Pompidou aura à cœur de se faire lui-même élire député du Cantal après son départ de Matignon en 1968, comme pour pallier un éventuel procès en légitimité. Le parcours de Jacques Chaban-Delmas, qui fut très tôt perçu par la presse comme probable Premier ministre en cas de victoire de Pompidou, devait également montrer l'attachement du futur Président de la République au mandat parlementaire. Président de l'Assemblée Nationale depuis le début de la Cinquième République au moment de l'élection présidentielle de 1969, il avait été parlementaire puis nommé à la tête de portefeuilles ministériels de premiers plans sous la Quatrième République, tout en cumulant ces fonctions avec la mairie de Bordeaux. Il s'agissait donc à proprement parler d'un professionnel de la politique, dont la légitimité reposait principalement sur les victoires électorales

¹¹²⁸Une telle lecture est d'ailleurs pleinement compatible avec les propos qu'avaient alors tenu le Général de Gaulle devant le Comité Consultatif Constitutionnel puisqu'il y déclarait : « le Parlement demeurera l'école normale de la vie publique [...], mais allez-vous empêcher les gouvernements de faire appel à des hommes qui ont l'expérience de la vie publique ? ». Cf *Avis et débats du comité consultatif constitutionnel*, *op.cit.*, p 120.

¹¹²⁹J.-E. GICQUEL, « Gouvernement », *Jurisclasseur administratif*, fascicule 101, 2012, pp 18-19.

nationales et locales¹¹³⁰.

Toujours est-il que la perception défendue par les titulaires du pouvoir exécutif durant la campagne s'éloigne quelque peu de la vision que semblait en avoir le Général de Gaulle au moment de son retour au pouvoir. La politique est de nouveau conçue comme une carrière, et l'accès aux fonctions gouvernementales apparaît comme l'aboutissement ultime de cette dernière.

Postérieurement au mandat de Georges Pompidou, le pourcentage de ministres issus de la société civile va augmenter de nouveau sensiblement avec le mandat de Valéry Giscard d'Estaing, et cet accroissement va être maintenu durant la présidence de François Mitterrand. Ce phénomène trouve sans doute son explication dans la volonté de renouveau affichée par ces deux Présidents durant la campagne présidentielle. Valéry Giscard d'Estaing avait assis une partie de son programme sur une volonté de modernisation du fonctionnement de la vie politique. Un tel objectif pouvait s'exprimer par l'émergence de profils nouveaux, davantage éloignés du circuit traditionnel, ce qui conduisait nécessairement à se tourner vers des personnalités moins marquées politiquement.

Pour d'autres raisons François Mitterrand fit également la part belle aux membres du Gouvernement issus de la société civile. Le premier Président socialiste de la Cinquième République tirait sa légitimité d'un parti politique qui n'avait pas exercé de fonctions gouvernementales depuis 1958. Certes, bon nombre des membres du Gouvernement nommés occupaient des responsabilités importantes au sein de la majorité parlementaire socialiste, mais autant d'années d'absence de la gauche du pouvoir devait aussi conduire à une diversification des profils. Néanmoins, il convient de relativiser l'importance dévolue à la société civile au sein des équipes gouvernementales qui se sont succédé durant cette période, en raison de plusieurs facteurs.

D'abord, parce-que comme le relève Daniel Gaxie, bon nombre des ministres qui n'exerçaient pas de fonctions parlementaires avant leur entrée au Gouvernement jouaient en revanche un rôle dans

¹¹³⁰Pour s'en convaincre, il faut relire les développements de Jacques Chaban-Delmas sur la question de la composition de son Gouvernement lors de sa déclaration de politique générale, puisqu'il précise : « le nombre de secrétaires d'Etat a été sensiblement augmenté dans un [...] but, faire passer un banc d'essai gouvernemental aux hommes dont l'accession ultérieure à des responsabilités ministérielles fournirait ainsi des garanties supplémentaires d'expérience et d'allant ». Cf Discours de politique générale, prononcé par Jacques Chaban-Delmas à l'Assemblée-Nationale le 26 juin 1969 (in JORF du 27 juin 1969, compte-rendu des débats). Voir aussi les développements de cette thèse Partie I, Titre I, Chapitre II.

l'appareil partisan, ou dans des organisations représentatives proches de la majorité¹¹³¹. Les partis satellites se trouvaient alors désarmés devant les règles du scrutin majoritaire et, n'ont jamais pu disposer des moyens d'accéder à l'Assemblée Nationale. On peut relever l'exemple de Charles Fitterman qui fut nommé pour représenter le parti communiste au sein du Gouvernement Mauroy, et qui obtint même le portefeuille des transports, avec rang de ministre d'Etat¹¹³². Bien que non parlementaire, de telles personnalités ne peuvent aucunement être considérées comme issues de la société civile.

Ensuite plusieurs membres du Gouvernement non parlementaires gravitaient dans l'entourage proche du Chef de l'Etat, soit avant, soit après leur élection, de telle sorte qu'il serait, là aussi, baroque de leur attribuer le caractère de « membres issus de la société civile ». C'est fréquemment le cas des anciens secrétaires généraux de l'Elysée, la fonction restant une filière privilégiée pour accéder directement à un ministère de plein exercice important, sans passer par les strates gouvernementales inférieures- ce qui se comprend pleinement au vu de l'importance du poste¹¹³³. Bien sûr, quelques profils se distinguent néanmoins, et répondent pleinement à ce qualificatif, au premier rang desquels Raymond Barre dont on sait combien l'ascension au sein de l'organe gouvernemental a été fulgurante.

Il faut à cet égard relever que certains portefeuilles se prêtent plus que d'autres à l'émergence de profils plus divers. Par tradition, le ministère des affaires étrangères échappe souvent au circuit politique traditionnel et permet de faire émerger une personnalité issue du sérail. Ce fut le cas de Louis de Guiringaud ou de Jean Sauvagnargues. Les portefeuilles de l'éducation ou de l'enseignement supérieur offrent aussi également l'opportunité de profils plus intellectuels et moins marqués politiquement, comme ce fut le cas avec René Haby, Alice Saunier-Seité ou Pierre Aingrain. Parfois le choix de la personnalité de la société civile épouse de manière claire la cause que celle-ci aura à porter en tant que ministre. Simone Veil fut nommée à la Santé par Valéry Giscard d'Estaing dans le but de faire passer la réforme de l'IVG, et Robert Badinter dût probablement sa nomination à la Chancellerie à son opposition notoirement connue à la peine de mort¹¹³⁴. Dans une certaine mesure,

¹¹³¹D.GAXIE, *op.cit.*, p 64.

¹¹³²Décret du 23 juin 1981 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 23 juin 1981).

¹¹³³C'est le cas de Pierre Bérégovoy qui fut pendant un an secrétaire général de l'Elysée avant d'entamer une carrière gouvernementale le 29 juin 1982 comme ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale du Gouvernement Mauroy avant d'occuper longtemps le portefeuille de l'économie, puis de Jean-Louis Bianco nommé ministre des affaires sociales et de l'intégration, puis ministre de l'équipement des transports et du logement.

¹¹³⁴Il avait précédemment plaidé vigoureusement contre la peine de mort dans le dossier Patrick Henry, sans se

Françoise Giroud ou Yvette Roudy obtinrent leur place au Gouvernement en raison de leur engagement en faveur du droit des femmes.

Ce constat peut aussi se vérifier pour des portefeuilles plus techniques. Le choix de nommer le Général Bigeard comme secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense est pleinement cohérent avec le parcours de l'homme. Que ce soit durant les mandats de Valéry Giscard d'Estaing ou de François Mitterrand, le ministre issu de la société civile remplit donc un rôle très spécifique. Il permet au Président de la République l'appropriation d'une cause, et répond à un besoin d'incarnation gouvernemental. C'est là que réside le paradoxe des membres du Gouvernement issus de la société civile. Bien que non politique, ils jouent un rôle éminemment politique dans l'équilibre général de la composition d'un Gouvernement.

Durant les mandats présidentiels des successeurs de François Mitterrand, le recours aux membres de la société civile sera fluctuant. Il faut ainsi noter que les Gouvernements Juppé ne comptèrent presque aucun membre qui ne soit pas issu du Parlement¹¹³⁵. Il faut dire que le succès de Jacques Chirac aux élections présidentielles de 1995 suivait une victoire d'une proportion sans précédent aux élections législatives de 1993. Les députés constituaient donc un vivier important pour le futur Gouvernement. L'autre élément d'explication réside sans doute dans le caractère particulier de la campagne présidentielle de 1995, et la guerre fratricide qui a opposé Edouard Balladur et Jacques Chirac. Loin d'être le favori, le futur Président de la République dût s'appuyer sur une équipe de vrais fidèles, à la fois très politique et resserrée. L'entrée au Gouvernement de la plupart des membres de son équipe de campagne a donc été le corollaire logique de leur soutien à un candidat donné largement perdant.

Pour autant, les deux Gouvernements Juppé marquent bien un retour en force du Parlement dans les instances gouvernementales. Elle est conforme à la fois au parcours, et au positionnement de Jacques Chirac, celui-ci ayant à plusieurs reprises estimé que la politique s'apparentait à un métier en tant que telle, et devait donc être exercée par des hommes politiques. Pourtant, il infléchira cette ligne de conduite après sa réélection en 2002, et les Gouvernements Raffarin et Villepin compteront nombre de membres issus de la société civile, y compris à la tête des portefeuilles les plus importants.

focaliser sur le fond de l'affaire. Aux yeux d'une partie de l'opinion, il apparaissait donc comme l'un des opposants les plus notoires à la peine de mort.

¹¹³⁵Décret du 18 mai 1995 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 19 mai 1995).

Il faut mettre à part le cas de Dominique de Villepin, qui bien que n'ayant jamais été parlementaire occupait la fonction de secrétaire général de l'Élysée, et avait joué un rôle politique majeur dans la campagne présidentielle de 1995¹¹³⁶. La première équipe du deuxième septennat de Jacques Chirac comprenait ainsi le philosophe Luc Ferry comme ministre de l'éducation nationale, le patron d'Arcelor Francis Mer comme ministre des finances, l'intellectuel Jean-Jacques Aillagon comme ministre de la culture, et le champion olympique d'escrime Jean-François Lamour¹¹³⁷. De même, plusieurs ministres délégués ou secrétaires d'Etat n'étaient pas issus du sérail politique et n'avaient jamais exercé auparavant de mandats électifs¹¹³⁸.

Toutefois, la plupart des ministres issus de la société civile ne seront pas reconduits dans le Gouvernement Raffarin III, et il faut y noter le retour en force de jeunes parlementaires émergents parmi lesquels, Xavier Bertrand, Jean-François Copé ou Laurent Hénart. La seule exception notoire fut Thierry Breton qui occupa sans discontinuer le poste de ministre de l'économie et des finances jusqu'à la fin du mandat présidentiel de Jacques Chirac. Le Gouvernement Villepin comportera cependant de nombreux membres qui n'avaient détenu aucun mandat électif, parmi lesquels Christine Lagarde, Catherine Colonna ou Azouz Begag. Il faut cependant noter que ces derniers n'occupaient alors que des portefeuilles subalternes.

Au cours de la présidence de Nicolas Sarkozy, les ministres issues de la société civile eurent d'abord le vent en poupe. L'ouverture est rapidement apparue comme un principe cher au nouveau Président, et si celle-ci s'exprimait d'abord par la nomination de membres issus du camp adverse, elle passait aussi par une représentation accrue de non professionnels de la politique au sein du Gouvernement. Au sein du Gouvernement Fillon II, formés au lendemain des élections législatives de 2007, les membres pouvant être considérés comme relevant de cette catégorie seront nombreux, mais les raisons qui justifient leur entrée au Gouvernement diffèrent de sorte qu'il n'est pas possible de les globaliser¹¹³⁹.

¹¹³⁶Sa nomination, d'abord au portefeuille des affaires étrangères a pu apparaître comme telle, dans la mesure où elle permettait à Jacques Chirac de renouer avec une tradition consistant à nommer un diplomate d'origine au Quai d'Orsay. Cf supra.

¹¹³⁷Il faut cependant noter, que Jean-François Lamour qui conservera cinq ans le portefeuille de ministre de la jeunesse et des sports, avait été le conseiller de Jacques Chirac pour ces questions durant son premier mandat.

¹¹³⁸Décret du 7 mai 2002 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 8 mai 2002).

¹¹³⁹S.DE ROYER, « Nicolas Sarkozy poursuit l'ouverture dans le gouvernement Fillon 2 », in *La Croix*, 19 juin 2007.

Certains d'entre eux sont des Hauts fonctionnaires qui, quoique marqués à gauche, n'étaient pas à proprement parler des politiques, à l'instar de Jean-Pierre Jouyet¹¹⁴⁰ ou de Martin Hirsch¹¹⁴¹. De tels profils représentaient à la fois une caution politique, dans la mesure où leur appartenance à une « gauche raisonnable » était de notoriété publique, et une forme de présomption de compétence liée à leur appartenance à la haute fonction publique. D'autres doivent leur nomination à leur engagement associatif ou personnel, le portefeuille attribué correspondant là encore bien souvent à la cause défendue. Ce fut le cas de Fadela Amara, l'ancienne présidente de « Ni putes ni soumises », nommée secrétaire chargée de la politique de la ville, ou du même Martin Hirsch qui présidait l'association Emmaüs et qui hérita du titre de Haut-Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté¹¹⁴².

Il faut également noter la présence d'experts, nommés en raison d'une compétence technique reconnue sur des sujets spécifiques. Rentre dans cette catégorie, Christine Lagarde, propulsée brièvement à l'agriculture avant d'être nommée aux finances immédiatement après les législatives de juin dans le Gouvernement Fillon II, à la fois en raison de son parcours d'avocate d'affaire et de sa technicité reconnue dans le domaine de l'économie internationale¹¹⁴³. S'y rattache également Christine Albanel, qui présidait l'établissement public du château de Versailles.

Enfin, doit être relevée l'émergence d'une nouvelle génération de ministres relativement jeunes, qui n'avaient jamais tenus de mandat politiques, mais se sont imposés progressivement comme incontournables durant la campagne, au point d'être propulsés au Gouvernement. Les exemples les plus flagrants en la matière sont ceux de Rachida Dati, nommée immédiatement à la justice dès le début du mandat, ou celui de Rama Yade qui, beaucoup plus jeune hérita d'abord d'un secrétariat d'Etat. Sans doute est-ce un peu rapidement que de tels profils ont pu être considérés comme issus de la société civile, en raison de leur absence de mandats électifs, et de responsabilité dans les partis

¹¹⁴⁰Il faut noter que ce dernier fut secrétaire d'Etat aux affaires européennes dans les Gouvernements de François Fillon avant d'être nommé secrétaire général de l'Elysée par François Hollande.

¹¹⁴¹Ce dernier avait été le directeur de cabinet de Bernard Kouchner, lorsqu'il était ministre délégué à la santé dans le Gouvernement Jospin, ce qui le marquait clairement à gauche.

¹¹⁴²Sur la résurgence exceptionnelle de cette fonction au sein de la hiérarchie gouvernementale et le contexte ayant conduit au choix de cette titulature, voir les développements supra.

¹¹⁴³Elle avait d'ailleurs été préalablement ministre délégué au commerce extérieur au sein du Gouvernement Villepin. Selon plusieurs observateurs, le choix de Nicolas Sarkozy de la maintenir aurait d'abord correspondu à la nécessité de faire émerger des femmes disposant d'une certaine stature aux postes les plus importants pour pouvoir respecter l'obligation de parité qu'il s'était lui-même imposée, et à une volonté de valoriser des profils issus de la société civile.

politiques. Pourtant, le recul montrera qu'il s'agit en fait d'abord de professionnels de la politique, recrutés à ce titre dans l'Etat-major de campagne du candidat à l'élection présidentielle. Dès lors, il paraît difficile de les rattacher à cette catégorie¹¹⁴⁴. Toujours est-il que la volonté de renouvellement affichée par le candidat victorieux de la présidentielle de 2007 a entraîné l'émergence de profils nouveaux, au sein desquels la société civile a trouvé une bonne place.

Pourtant, au fil du mandat, la place des représentants de la société civile va quelque peu s'estomper. Il faut d'abord noter que les premiers départ qui sont venus grevés la vie gouvernementale furent ceux des ministres d'ouverture¹¹⁴⁵. Cette logique fut amplifiée lors du changement de Gouvernement de novembre 2010, où la plupart des autres ministres issus de la société civile ont été sortants. Certes, il faut remarquer que d'autres personnalités non marquées politiquement firent leur entrée¹¹⁴⁶. Mais, les modifications successives de la composition des Gouvernements Fillon confortent largement l'idée selon laquelle les membres du Gouvernement issus de la société civile sont fréquemment ceux dont la longévité est la plus courte.

Un seul contre-exemple vient démentir cette assertion, celui de Christine Lagarde qui occupa durant la quasi-totalité du mandat le portefeuille de ministre de l'économie. Si elle généra le dernier remaniement politique du quinquennat de Nicolas Sarkozy, c'est en raison de sa nomination comme présidente du FMI, au lendemain de la démission forcée de Dominique Strauss-Kahn¹¹⁴⁷. Celle-ci fut alors vigoureusement soutenue par Nicolas Sarkozy, qui voyait en elle le seul espoir véritable pour la France de conserver ce poste international de toute première envergure.

En réalité, l'opportunité la présence de membres de la société civile au sein des Gouvernements a toujours été vivement débattue. Pour ses adjuvants, il s'agissait le plus souvent d'une garantie

¹¹⁴⁴L'une comme l'autre sera par la suite candidat à des élections locales et nationales. Les élections européennes de 2009 d'abord, puis municipales à Paris dans le 7ème arrondissement pour Rachida Dati ; les élections municipales et législatives à Colombes pour Rama Yade.

¹¹⁴⁵Jean-Pierre Jouyet quitta ainsi rapidement le Gouvernement, certes pour un motif parfaitement honorable, puisqu'il fut nommé à la tête de l'Autorité des Marchés Financiers (Décret du 12 décembre 2008 portant nomination du président de l'Autorité des marchés financiers), Après le premier remaniement important qui est intervenu au lendemain des élections européennes, Rachida Dati et Christine Albanel et Bernard Laporte qui sortirent (Décret du 23 juin 2009 relatif à la composition du Gouvernement)

¹¹⁴⁶On peut citer les exemples de Frédéric Mitterrand, lors du remaniement du 23 juin 2009, puis de Nora Berra ou de Jeanette Boughrab lors du changement de Gouvernement du 14 novembre 2010.

¹¹⁴⁷Décret du 29 juin 2011 relatif à la composition Gouvernement.

permettant le pluralisme et l'équilibre au sein d'un Gouvernement. Un membre non issu du sérail parlementaire pouvait être plus à même d'apporter un œil plus technique et moins partisan sur le fonctionnement du Gouvernement. Au contraire, les opposants à une telle ouverture n'ont pas manqué de relever que la fonction ministérielle était par essence politique, et que l'exercice de la politique devait être considéré comme un métier à part entière. Pour pouvoir imposer son autorité à l'administration, il fallait certes que le ministre puisse disposer d'une compétence reconnue, mais également qu'il puisse se prévaloir d'un poids politique certain. La connaissance des rouages politiques est aussi perçue comme nécessaire pour bénéficier d'arbitrages favorables à la fois sur le champ budgétaire et réglementaire.

Derrière ce débat d'abord un peu stérile se situe donc une vraie question, qui est celle de la place dévolue au ministre dans le fonctionnement de l'exécutif¹¹⁴⁸. Privilégier des profils techniques peut aussi conduire à limiter l'office à sa dimension purement technocratique, les seuls titulaires d'un véritable pouvoir de décision étant alors le Président de la République et le Premier ministre. Dans une telle conception, le ministre a un rôle limité qui consiste simplement à faire appliquer la politique du Gouvernement par son administration. Mais sa fonction d'incarnation de son domaine de compétence aux yeux de l'opinion publique est alors plus limitée, et il n'est pas l'élément moteur de la stratégie générale de son ministère.

Au contraire, beaucoup ont pu déplorer que certains membres du Gouvernement puissent être nommés uniquement en raison de leur poids politique, et sans avoir développé de réelles compétences techniques dans leur domaine ministériel. Dans une telle optique, le ministre pourra alors user plus facilement de son influence pour personnifier médiatiquement son champ de compétence, mais il peut alors représenter un pôle de concurrence pour le Premier ministre, et devra davantage faire ses preuves pour gagner la confiance de son administration¹¹⁴⁹.

Ce débat sempiternel trouve un nouvel écho avec la composition des premiers Gouvernements de la

¹¹⁴⁸Pour des développements plus complets, voir notamment B.CHENOT, « Le ministre, chef d'une administration », in *Pouvoirs*, n°36, pp 79-84.

¹¹⁴⁹L'équation est très clairement résumée par Bernard Chenot : « L'influence [du ministre] se mesure-t-elle au poids que pèse sa personnalité dans les balances politiques ? Sans doute, mais aussi et surtout à son caractère. S'il connaît son dossier, s'il a une idée claire et s'il est prêt à combattre lui-même devant le Président de la République ou le Premier ministre, il demeure un patron dans son département ministériel ». Ibid, p 84.

présidence d'Emmanuel Macron. Le plus jeune Président de la République a renouvelé en profondeur les profils de ses ministres, en privilégiant une nouvelle génération, composée pour une bonne moitié de membres issus de la société civile, et n'ayant jamais détenu de mandats électifs. Dans les deux premiers Gouvernement Philippe, les ministres issus du monde politique ne forment pas l'essentiel des effectifs.

Certes, Il faut noter la présence de quelques poids lourds issus du parti socialiste, Gérard Collomb et Jean-Yves Le Drian, celle de quelques transfuges de la droite, Bruno Le Maire et Gérald Darmanin complétant notamment la présence du Premier ministre Edouard Philippe¹¹⁵⁰. De manière logique, on retrouve aussi quelques représentants du Mouvement Démocrate, qui avait très tôt accordé son soutien au candidat Macron, François Bayrou, Sylvie Goulard et Marielle de Sarnez. Les autres ministres issus du « sérail politique », sont formellement membres de La République En Marche, et avaient fait partis de l'équipe de campagne d'Emmanuel Macron.

Le départ précipité des ministres issus du MODEM, et de Richard Ferrand au lendemain des élections législatives va accentuer encore davantage la part de membres issus de la société civile dans le Gouvernement Philippe II¹¹⁵¹. Parmi ces derniers, la plupart doivent leur nomination à leurs compétences techniques incontestables dans les domaines de compétences qui leur ont été dévolus. En grossissant légèrement le trait, et en le limitant aux seuls ministres et ministres délégués, nous retrouvons un lobbyiste à l'écologie et au développement durable, une agrégée de droit et ancienne membre du Conseil constitutionnel à la justice, un ancien recteur d'académie et directeur général de l'enseignement scolaire à l'éducation nationale, une directrice de maison d'édition à la culture, une hématologue et professeur des universités à la santé, une directrice des ressources humaines d'une grande entreprise française au travail, une ancienne championne olympique aux sports, et l'ancienne directrice de l'ENA aux affaires européennes¹¹⁵².

Parmi ces ministres considérés comme issus de la société civile, certains avaient préalablement

¹¹⁵⁰Décret du 17 mai 2017 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 18 mai 2017).

¹¹⁵¹Bien que ces derniers n'aient pas été mis en examen, ils étaient cités dans des affaires pénales. Le Président de la République aurait ainsi voulu anticiper un risque éventuel de remaniement lié à une possible mise en examen de ces membres du Gouvernement.

¹¹⁵²Il s'agit successivement de Nicolas Hulot, Nicole Belloubet, Jean-Michel Blanquer, Françoise Nyssen, Agnès Buzyn, Muriel Pénicaud, Laura Flessel, Nathalie Loiseau.

exercés des fonctions au sein de cabinets ministériels, une a siégé au sein du conseil régional des Midi-Pyrénées, et plusieurs ont été des soutiens affichés du Président de la République durant la campagne présidentielle. Il n'en reste pas moins, qu'aux yeux de l'opinion publique et des médias, ils ont été perçus comme devant principalement leur légitimité à leur expertise reconnue dans un domaine de compétence précis.

A cet égard, les premiers Gouvernement de l'ère Macron échappent aux classifications traditionnelles sous la Cinquième République. On peut y retrouver quelques traits dominants des premiers Gouvernements de la présidence du général de Gaulle. Se dégage en effet au premier regard, l'idée d'une coalition un peu disparate politiquement parlant, sans ligne politique véritablement établie, et avec une représentation partisane plurielle. En cela, ils ne peuvent être perçus comme le fruit d'une véritable coalition au sens classique du terme. La forte représentation de personnalités politiques issues de la société civile se justifie d'abord par la volonté affichée du candidat victorieux de sortir de l'ancien monde. Comme en 1958, le recours aux membres de la société civile permet de rompre les clivages partisans classiques, et pouvait donc contribuer à l'affaiblissement du système des partis, souhait officiellement revendiqué par le nouveau Président de la République.

Les personnalités politiques qui ont été nommées ne l'ont d'ailleurs pas été par hasard : soit il s'agissait de fidèles dont le soutien avait été précieux aux premières heures de la campagne¹¹⁵³, soit il s'agissait de transfuges dont la venue participait de l'affaiblissement de leur famille politique d'origine¹¹⁵⁴. La représentation appuyée de ministres issus du sérail technocratique se voulait quant à elle un moyen de mieux mettre en exergue le changement de pratique attendu. Mais la composition des Gouvernements Philippe I et II s'explique aussi largement par les conditions de la victoire d'Emmanuel Macron.

Le nouveau Président de la République a assis son succès sur un mouvement politique nouvellement formé, pour lequel la qualification de parti politique au sens traditionnel du terme a d'ailleurs été largement débattue. Le vivier qui constituait l'équipe de campagne du candidat était en lui-même

¹¹⁵³ Les exemples de Gérard Collomb nommé ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, ou de Richard Ferrand nommé à la « cohésion des territoires » rentrent pleinement dans cette catégorie.

¹¹⁵⁴ C'est évidemment le cas d'Edouard Philippe lui-même, mais également de Bruno Le Maire ou de Gérald Darmanin pour les Républicains, lesquels n'avaient pas préalablement soutenu la candidature d'Emmanuel Macron, et de Jean-Yves Le Drian pour le parti socialiste.

profondément hétéroclite, et déjà formé de recrues issues des autres formations politiques. La société civile y tenait d'ailleurs déjà une part que l'on peut qualifier de substantielle. L'absence de structure partisane bien établie au côté du candidat, lui a donc offert une liberté inédite pour composer son nouveau Gouvernement.

Pour autant, cette hausse de la représentation de la société civile au sein du Gouvernement interroge. Si elle a d'abord été saluée par l'opinion publique, et par la presse, elle connaît aujourd'hui un certain essoufflement. Le qualificatif jupitérien, souvent attribué à Emmanuel Macron peut aussi trouver sa source dans le manque de visibilité des ministres, y compris de ceux qui occupent les portefeuilles les plus importants¹¹⁵⁵. Certes, il serait excessif de considérer le profil technique des ministres comme la cause exclusive des critiques. Comme sous la présidence de Nicolas Sarkozy, une certaine omniprésence, accentuée par la présidentialisation naturelle et croissante du régime, et l'abaissement de la durée du mandat présidentiel constituent les facteurs les plus tangibles de ce phénomène. Il n'en reste pas moins vrai, que l'absence de visibilité et de présence médiatique de certains ministres peut être une source d'affaiblissement durable de l'autorité présidentielle.

Il a souvent été mis en exergue le rôle essentiel du Premier ministre en tant que « fusible » du Président de la République, mais cela a conduit à oublier que le premier des fusibles devait être le ministre lui-même¹¹⁵⁶. C'est bien à lui que doit normalement revenir la charge d'assumer la politique du Gouvernement, à la fois vis-à-vis de son administration, et de l'opinion publique. Un ministre trop technique, ou qui renoncerait à occuper médiatiquement l'espace prive donc les responsables de l'exécutif d'une protection précieuse.

Là encore, faire porter le chapeau de l'affaiblissement de la fonction ministérielle dans l'opinion aux seuls membres de la société civile constituerait un excès. Les ministres les plus politiques du Gouvernement n'ont d'ailleurs guère beaucoup plus de visibilité, et la personnalité du nouveau Président de la République peut être un facteur explicatif. Mais il est frappant de constater qu'une presse qui condamnait vertement l'absence de mandats électifs de Dominique de Villepin au lendemain de sa nomination à Matignon en 2005, ait considéré en 2017 que la forte représentation de

¹¹⁵⁵ Voir notamment F.SAINT-CLAIR, « La société civile et Macron : de la martingale au maillon faible », in *Le Figaro*, 19 septembre 2018, Editorial.

¹¹⁵⁶ B.CHENOT, *op.cit.*, p 79-85.

ministres présentant le même profil constituait la panacée.

Comme pour les premiers Gouvernements du Général de Gaulle, il n'est pas illégitime de s'interroger sur la longévité du phénomène. Si la République En Marche souhaite s'installer durablement dans le paysage politique, elle n'aura d'autres solutions que de propulser des candidats ayant acquis une certaine visibilité lors des échéances électorales. Il semble alors logique que des ministres qui apparaissent alors pourvus d'une certaine virginité politique seront des profils cultivés soit pour les élections municipales qui doivent intervenir à mi-mandat, soit à terme pour les élections législatives de 2022.

Il n'est donc pas à exclure, que comme au début de la Cinquième République, plusieurs ministres issus de la société civile ne rejoignent finalement la carrière politique. C'est donc l'avenir, et les remaniements ou changements de Gouvernements attendus qui permettront d'appréhender l'impact réel du changement opéré, dont peut découler la capacité de La République En Marche à s'installer durablement dans le paysage politique.

L'élection à la Présidence de la République d'Emmanuel Macron apporte en tout Etat de cause, une solide illustration des enjeux qui s'attachent à la représentation de la société civile au sein des Gouvernements. S'il est difficile de dégager des constantes, il apparaît cependant que cette diversité dans la représentation des membres du Gouvernement est l'un des traits novateurs de la composition du Gouvernement sous la Cinquième République, répondant pleinement aux objectifs voulus par le constituant.

L'incompatibilité entre fonctions ministérielles et mandats parlementaires a ainsi permis l'avènement de nouveaux profils auquel la Troisième et la Quatrième République n'avait pu laisser de place véritable. Pour autant, la logique qui consisterait à en déduire que l'accession aux fonctions gouvernementales de ministres issus du Parlement est devenue l'exception ne nous paraît pas davantage conforme à la réalité. Cette filière reste en réalité l'une des voies les plus directes pour accéder au Gouvernement.

§1. Le maintien d'une solide place des parlementaires

Si le pourcentage de ministres issus du Parlement avait connu une diminution importante à l'aube de la Cinquième République, cette tendance ne perdurerait pas, et l'accès au Palais Bourbon ou au Palais du Luxembourg demeure l'antichambre privilégiée des gouvernements de la Cinquième République. En cela, l'incompatibilité entre fonction ministérielle et mandat parlementaire n'a pas abouti au déclin véritable du rôle des parlementaires au sein du Gouvernement, mais a seulement eu pour effet de briser le monopole dont ils disposaient par le passé¹¹⁵⁷. Les parlementaires constitueront bien au moment de leur accès au Gouvernement, la proportion majoritaire des effectifs, celle-ci oscillant entre les deux tiers et la quasi-totalité en fonction des équipes gouvernementales. Cette prédominance maintenue trouve plusieurs causes.

La première réside sans doute dans l'essence même de la fonction parlementaire, qui permet normalement d'acquérir une visibilité politique, ou de la conserver. Pour des politiques ne disposant pas d'un parcours leur permettant de disposer d'une légitimité technique incontestable, siéger au sein des Assemblées est un moyen de se faire connaître directement de Matignon et de l'Elysée, les Etats-majors du Premier ministre et du Président de la République ayant toujours eu à cœur de suivre de près l'évolution des parlementaires les plus prometteurs¹¹⁵⁸. Être député ou sénateur permet également une meilleure reconnaissance au sein de l'appareil partisan, où conformément à la tradition qui prévaut dans tous les régimes parlementaires, la plupart des postes de direction sont occupés par d'anciens parlementaires. Enfin, bien que le mandat parlementaire soit national, le fait de détenir ce statut permet d'être clairement identifié à un territoire, et d'être reconnu comme tel à la fois par les responsables de l'exécutif, et par l'opinion publique. Cela constitue à terme, un atout précieux pour pouvoir entrer au Gouvernement¹¹⁵⁹.

Cet accroissement de la représentation des parlementaires au sein du Gouvernement bénéficie prioritairement à la chambre basse. Mais, bien que l'influence des sénateurs au sein des équipes gouvernementales apparaisse limitée, elle a cependant été renouvelée sous la Cinquième République. En effet, la proportion de membres du Conseil de la République siégeant au sein du cabinet sous la

¹¹⁵⁷ Pour des développements plus prolixes, voir notamment S.NAK-IN, *op.cit.*, pp 22-26.

¹¹⁵⁸ Les exemples d'anciens Ministres repérés par l'Elysée ou Matignon dans le cadre de l'exercice d'un mandat parlementaire sont nombreux. On peut cependant citer celui de Xavier Bertrand, qui s'était fait connaître en seulement deux ans de mandat en tant que rapporteur de la réforme des retraites en 2003, ce qui lui avait valu d'être propulsé au Gouvernement, d'abord comme secrétaire d'Etat chargé de l'assurance-maladie, puis comme ministre de la santé.

¹¹⁵⁹ Voir *infra* pour plus de développements.

Quatrième République s'avérait être presque nulle, la méfiance naturelle à l'égard de tout ce qui pouvait s'apparenter de près ou de loin à une chambre haute ayant conduit à maintenir ceux qui y appartenaient à distance des fonctions gouvernementales¹¹⁶⁰.

L'esprit général des institutions de la Cinquième République a largement permis de redorer le blason du Sénat, ce qui permettra d'abord de laisser une large part à cette institution au sein des instances gouvernementales. A cet égard, le premier Gouvernement de Michel Debré comptera-t-il d'entrée de jeu cinq sénateurs, ce qui est loin d'être négligeable au vu du nombre de membres issus de la société civile. Pour l'exécutif, le Sénat jouait alors un rôle extrêmement utile de modération des pouvoirs de l'Assemblée Nationale, ce qui explique sans doute l'intention des responsables de l'exécutif d'en garantir une bonne représentation au sein des instances gouvernementales.

Pourtant, les relations entre le Palais du Luxembourg et l'exécutif vont rapidement se complexifier. Ce fut d'abord le cas durant le mandat du général de Gaulle qui avait pourtant appelé de ses vœux la restauration de cette chambre, le point d'orgue étant atteint après l'arrivée au pouvoir de Georges Pompidou qui avait eu à affronter durant la campagne présidentielle Alain Poher, qui en était le président. Par voie de conséquence, les sénateurs vont devenir *persona non grata* au sein des Gouvernements de la Cinquième République, la nomination exceptionnelle d'un d'entre eux ayant alors un peu vocation à être l'exception qui confirme la règle¹¹⁶¹.

L'autre raison de cette chute drastique de l'influence de la Chambre Haute dans la composition des Gouvernements tient au mode de désignation des sénateurs. Alors que la nomination d'un député pouvait être bien utile pour conforter l'assise locale du Gouvernement, et tenter de conserver dans le giron de la majorité présidentielle une circonscription, celle d'un sénateur n'offrait pas d'avantage immédiat en la matière. Au contraire, l'élection au suffrage indirect paraissait les éloigner de toute représentation populaire. Toujours est-il que jusqu'en 1974, être élu sénateur consistait sans doute le moyen le moins efficace d'accéder à un poste de ministres.

¹¹⁶⁰ M.DOGAN, *op.cit.*, p 49.

¹¹⁶¹ On peut ainsi relever que les Gouvernements Pompidou II et III, et Couve de Murville durant la Présidence du Général de Gaulle, puis Messmer durant la présidence Pompidou ne comptèrent aucun sénateur, tandis que les Gouvernements Pompidou IV et Chaban-Delmas n'en comptèrent qu'un seul.

Le décès prématuré de Georges Pompidou et l'élection de Valéry Giscard d'Estaing vont entraîner une normalisation de cette situation. Ainsi, les Gouvernements comportent-ils toujours depuis lors au moins un sénateur, et certains d'entre eux ont parfois pu réaliser des carrières gouvernementales prestigieuses¹¹⁶². Pourtant, la nature même du Sénat porte sans doute avec moins de facilité au Gouvernement. La plupart de ses membres sont élus à un âge plus avancé, et l'accession au Sénat est souvent perçue comme le couronnement d'une carrière d'élu local. Les débats au sein de cette assemblée sont moins médiatisés, et les sénateurs, bien que pourvus d'un statut plus confortable, disposent d'une notoriété souvent inférieure à celle des députés¹¹⁶³. L'élection de ces derniers au suffrage universel direct, et la relation de proximité qu'ils nouent avec les électeurs au moment des élections législatives accentue leur légitimité.

La durée du mandat sénatorial, neuf ans jusqu'à l'adoption de la loi organique du 30 juillet 2003, a également constitué un frein important. De manière paradoxale, l'incompatibilité entre fonctions gouvernementales et mandat parlementaire qui visait principalement les députés, trouve sa pleine efficacité¹¹⁶⁴. De surcroît, l'image de chambre des sages progressivement acquises par l'institution se prête sûrement moins à l'avènement d'une carrière gouvernementale. Nombre de sénateurs ont au contraire été élus après avoir exercés des responsabilités au sein du Gouvernement, ce qui a d'ailleurs sans doute contribué à dégrader l'image de cette institution. Pourtant, et de manière paradoxale, on peut observer un léger regain d'influence du Sénat au sein des équipes gouvernementales depuis le début des années 2000¹¹⁶⁵.

Cette part légèrement croissante de la place dévolue aux sénateurs au sein des Gouvernements tient sans doute d'abord aux hommes eux-mêmes. La désignation comme Premier ministre de Jean-Pierre Raffarin, puis celle de François Fillon, qui bien qu'ayant été longtemps député siégeait au Palais du Luxembourg avant sa nomination ont sans doute joué leur rôle¹¹⁶⁶. L'un comme l'autre avaient ainsi

¹¹⁶² Parmi les exemples les plus probants de sénateurs ayant occupé les fonctions gouvernementales les plus importantes on peut citer, René Monory qui occupa notamment les portefeuilles de l'économie et de l'éducation-nationale, avant de Présider le Sénat, de Jean Arthuis qui fut également ministre de l'économie ou de Gérard Larcher, qui fut ministre du travail. Evidemment il faut également citer Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre.

¹¹⁶³ Selon les termes mêmes de Mattei Dogan, « si la sélection des ministres s'effectue essentiellement dans la Chambre des députés, c'est qu'elle rassemblait la majeure partie de l'élite la plus influente ». Cf M.DOGAN, *op.cit.*, p 49.

¹¹⁶⁴ J.CABANNES, *op.cit.*, p 25.

¹¹⁶⁵ Cela tient autant au nombre de sénateurs nommés ministres, qu'à leur poids au sein de l'appareil politique, et aux postes occupés au sein des Gouvernements.

¹¹⁶⁶ Certains ont d'ailleurs vu dans cette élection au Sénatoriale de 2005 une volonté de celui qui se savait déjà possible

eu l'opportunité d'apprécier à la fois l'utilité de cette institution et d'y nouer des amitiés qui ont ensuite servies l'institution.

L'autre facteur réside sans doute dans les évolutions institutionnelles liées notamment à l'avènement du calendrier électoral et au quinquennat. Face à des députés nécessairement élus dans le sillage du Président de la République, et donc assez disciplinés, le Sénat peut apparaître comme disposant du seul vrai pouvoir de blocage. Lui préserver une part au sein des équipes gouvernementales répondait donc à une nécessité politique réelle. A cet égard, la nomination durant la présidence de Nicolas Sarkozy, d'abord de Roger Karoutchi, puis d'Henri de Raincourt, à la tête du portefeuille des relations avec le Parlement ne doit rien au hasard, et atteste de la prise en compte de cette réalité institutionnelles. Quelques années auparavant, le Premier ministre, Edouard Balladur ne s'y était trompé, lui qui avait nommé au sein de son équipe deux ministres distincts, l'un chargé des relations avec le Sénat, et l'autre des relations avec l'Assemblée Nationale¹¹⁶⁷.

Enfin, le léger regain d'influence des sénateurs dans la composition des Gouvernements postérieurs au quinquennat couronne aussi l'effort de modernisation de cette institution. Outre la réduction de la durée du mandat, les principales formations politiques ont eu à cœur de rajeunir sensiblement les profils des candidats putatifs à la Haute Assemblée, et d'y promouvoir de hauts potentiels susceptibles à terme d'accéder au Gouvernement¹¹⁶⁸.

Pour autant, le primat de l'Assemblée Nationale dans les équipes gouvernementales paraît solidement acquis sous la Cinquième République, et les sénateurs ne semblent pas en position de rivaliser avec les députés, cela en raison de la nature même de leur mandat. Le mécanisme d'incompatibilité fixé à l'article 23 et applicable jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donc permis de tempérer la pratique constitutionnelle qui avait cours sous les républiques précédentes, et qui offrait à la filière parlementaire le monopôle de l'accès aux fonctions ministérielles. Celle-ci continue à jouer un rôle prééminent, mais celui-ci n'est désormais plus exclusif. Conformément au souhait émis par le Général de Gaulle devant le comité consultatif, il a permis l'émergence d'autres cursus.

Premier ministre de Nicolas Sarkozy une volonté de conforter son assise au sein de cette chambre.

¹¹⁶⁷ Ces portefeuilles avaient été confiés à Roger Romani et Pascal Clément (JORF du 31 mars 1993).

¹¹⁶⁸ On peut citer l'exemple de Jean-Baptiste Lemoyne. Élu sénateur LR de l'Yonne à seulement 37 ans, et qui fut ensuite récupéré par les équipes d'Emmanuel Macron et nommé secrétaire d'Etat sans portefeuille auprès du ministre des affaires étrangères.

§2. *L'émergence d'une filière mandarinale*

A côté de l'origine parlementaire, il est loisible de constater sous la Cinquième République l'émergence d'un autre cursus que Mattei Dogan qualifie de filière mandarinale. Dans la définition qu'il donne de cette filière, l'auteur se focalise principalement sur le chemin politique accompli par le ministre nommé, et relève un critère essentiel : le passage préalablement à sa nomination par un cabinet ministériel, qu'il estime être une des étapes clés du processus de sélection gouvernemental¹¹⁶⁹.

Selon Mattei Dogan, le tournant majeur en la matière daterait de l'instauration de la Cinquième République, mais ne trouverait pas tant son origine dans les institutions que dans la personnalité du Général de Gaulle lui-même, attaché à sélectionner des hommes qui avaient l'expérience du pouvoir. Ainsi, peut-on relever que déjà dans les Gouvernements provisoires qu'il lui avait été donné de présider, le Général avait laissé une large part aux membres de cabinet ministériels, la qualité d'ancien résistant constituant le *nec plus ultra*. Toutefois, la montée en puissance de cette filière dans son sens la plus stricte date bien de la période gaullienne.

Après une étude fouillée de la composition des Gouvernements durant le mandat du Général de Gaulle, l'auteur observe ainsi que cinquante-six ministres sur les cent-vingt-huit qui furent nommés exerçaient préalablement des fonctions en cabinet ministériel. Parmi ces cinquante-six ministres trente-neuf avaient préalablement exercés un mandat parlementaire, tandis que dix-sept sont passés directement de l'antichambre du cabinet au fauteuil ministériel.

De manière incontestable, ce chiffre est suffisamment élevé pour que l'on puisse parler d'une véritable filière et considérer que le passage sous la houlette d'un autre membre du Gouvernement constitue bien une étape possible du *cursus honorum*¹¹⁷⁰. La nomination de Georges Pompidou en 1962 témoigne, là encore, du poids que le Général de Gaulle accorde aux collaborateurs. Dans son esprit, un tel poste peut constituer une forme de brevet de « technicité », le passage en cabinet étant l'une des étapes importantes de la formation du futur ministre. Quoiqu'il en soit cette pratique initiale de la

¹¹⁶⁹ Selon ses propres termes « la filière mandarinale est le chemin politique qui passe par un cabinet ministériel », Cf M.DOGAN, *op.cit.*, p 53.

¹¹⁷⁰ Dressé par Mattei Dogan, ce constat est également partagé par Daniel Gaxie, lequel relève que le passage par un cabinet ministériel est un caractère propre à la Cinquième République. Cf D.GAXIE, *op.cit.*, p 58.

Cinquième République va rapidement se cristalliser dans les esprits, et la haute fonction publique, qui alimente les cabinets ministériels, gagner considérablement en influence.

Après une légère atténuation durant la présidence de Georges Pompidou, la filière mandarinale va ainsi connaître un regain considérable avec l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République, celle-ci fournissant même la majorité des ministres du quinquennat. Le profil du nouveau Président de la République suffit sans doute à expliquer ce retournement. Enarque et polytechnicien, Valéry Giscard d'Estaing avait lui-même fourbi ses premières armes dans les cabinets ministériels, au point d'ailleurs d'être nommé à seulement 29 ans directeur de cabinet du Président du Conseil, Edgar Faure. C'est donc assez naturellement qu'il s'est tourné vers des profils assez semblables au sien. Pour autant, la période giscardienne marque bien un tournant avec la période gaulliste en ce qu'elle mettra rapidement un terme à l'idée de compagnonnage incarné par l'engagement commun des ministres gaullistes dans la résistance. C'est désormais dans les strates les plus hautes de la société que va s'effectuer le choix des hommes, et on assiste un peu à l'émergence d'une génération d'héritiers politiques.

Le début de la Cinquième République a donc suffi à insuffler une logique. Le passage par un cabinet ministériel est déterminant. Il suffit pour s'en faire une idée de bien analyser le parcours des anciens Présidents de la République, ou Premiers ministres. La plupart ont préalablement exercé des fonctions soit à la Présidence de la République, soit en cabinet à Matignon ou dans les ministères. Emmanuel Macron lui-même, généralement crédité d'une certaine virginité politique dû à sa non-élection au Parlement avant d'accéder à la fonction présidentielle, est en réalité un pur produit de cette filière. Après avoir été brièvement le rapporteur de la commission pour la libération de la croissance française sous l'égide de Jacques Attali, il accomplit une carrière fulgurante au sein de la banque Rothschild. Mais c'est bien l'obtention du poste de secrétaire général adjoint de l'Élysée qui va lui permettre d'accéder ensuite au Gouvernement et d'obtenir le poste de ministre de l'économie, qui marque le début de son ascension politique. En cela il correspond totalement à la filière mandarinale telle qu'elle est décrite par Mattei Dogan.

Cependant, il peut être un peu réducteur de limiter la notion de mandarinat au seul et unique critère du passage au sein d'un cabinet ministériel. Daniel Gaxie le relève d'ailleurs puisqu'il note que « le

passage par un cabinet ministériel n'est qu'une des modalités de cette filière »¹¹⁷¹. En réalité prise dans son acception commune, la notion de « mandarinat » est beaucoup plus large. Elle désigne ainsi communément l'existence d'un corps social disposant d'une autorité intellectuelle reconnue, et érigé en élite¹¹⁷². Cette perception de la notion peut donc conduire à en élargir le champ, le concept pouvant alors englober l'ensemble des ministres issus de la haute fonction publique. Elle peut aussi permettre de caractériser un profil socio-professionnel. Par exemple, l'ensemble des anciens ministres issus de l'ENA.

Si l'on privilégie le sens large de la notion, le constat paraît sans appel. La filière mandarinale occupe une place prépondérante tout au long de la Cinquième République¹¹⁷³. En cela, le contraste avec les républiques antérieures est saisissant. Nous sommes en quelque sorte passés d'une prépondérance des notables, à l'idée d'une prééminence des technocrates. A cet égard, il convient de noter que la plupart des auteurs s'accordent sur l'avènement au fil de la Cinquième République d'une forme de « fonctionnarisation du Gouvernement »¹¹⁷⁴. Celle-ci trouve d'abord sa cause dans le souci de regain d'autonomie accordé à l'exécutif et dans la volonté de diminuer l'influence des partis politiques. S'appuyer sur la « haute administration » apparaissait alors comme un moyen de contourner le personnel politique professionnalisé alors en place.

En la matière, il faut d'ailleurs relever une certaine constance dans la logique du Général de Gaulle. La création sous l'égide de ce dernier de l'ENA en 1945 témoignait déjà de cette volonté. Il s'agissait alors de former de futurs hauts fonctionnaires appelés à exercer ensuite les postes de directions Etatiques, que ceux-ci soient ou non politiques. On mesure donc pleinement la porosité qui peut exister entre fonctions gouvernementales et haute fonction publique. Dans l'esprit gaullien, l'ENA est bien conçue comme une sorte d'école des cadres visant à former une élite susceptible de se substituer à la classe politique de la Quatrième République.

Cette volonté de marginalisation du personnel politique traditionnel trouvera son plein

¹¹⁷¹ D.GAXIE, *op.cit.*, p68.

¹¹⁷² C'est la définition que donne de ce terme le dictionnaire Larousse.

¹¹⁷³ Sur cette question, Nicolas Roussellier note ainsi au lendemain de la formation du gouvernement Castex : « que le mode de recrutement du gouvernement Castex semble indiquer une tendance à l'autorecrutement de l'Etat sur l'Etat [...] ». *art.cit.*

¹¹⁷⁴ Selon les termes mêmes de J.CABANNES, *op.cit.*, pp 192 et s.

accomplissement avec l'arrivée du Général de Gaulle au pouvoir. L'ENA permettra alors d'approvisionner à la fois les plus hauts postes de la fonction publique, les cabinets présidentiels et ministériels, mais aussi les fonctions gouvernementales. Rapidement, cela constituera aussi une plus-value appréciable pour l'obtention de l'investiture électorale du parti gaulliste. La logique qui prévaut alors est bien celle du mandarinat et de l'émergence d'une élite technocratique à même d'exercer les plus hautes responsabilités.

Si l'appartenance à la haute fonction publique va rapidement se révéler l'atout maître pour accéder au Gouvernement, c'est aussi pour des raisons liées à l'affirmation d'une conception organique de la séparation des pouvoirs. La lecture présidentialiste de la Cinquième République qui va rapidement s'imposer est en la matière un atout maître. Le monopole de l'exécutif quant au choix des hommes lui permet de se tourner en priorité vers des profils technocratique, sans prendre le risque de se heurter à l'Assemblée Nationale, puisque le vote de confiance initial n'est que facultatif¹¹⁷⁵.

De même, l'affranchissement du Gouvernement avec la reconnaissance par l'article 37 d'un pouvoir réglementaire autonome, va constituer en la matière une véritable rupture. La Cinquième République a alors fait appel à bon nombre de techniciens particulièrement rodés et aptes à édicter les normes. Ce seul facteur explique par exemple l'influence accrue dont a pu bénéficier les conseillers d'Etat dans les premiers gouvernements de la Cinquième République.

La souplesse du statut de la fonction publique constitue également un avantage majeur pour les hauts fonctionnaires, puisqu'il leur assure la possibilité de retrouver facilement leur poste, à un échelon hiérarchique généralement au moins équivalent à celui qu'ils avaient avant d'accéder au Gouvernement. A cet égard, le statut du fonctionnaire apparaît comme une des meilleures possibilités de s'engager politiquement et avec un risque matériel mineur puisque la situation professionnelle ne saurait en pâtir. Les fonctionnaires membres du Gouvernement se trouvent donc dans une situation que l'on ne saurait qualifier autrement que privilégiée, à la fois par comparaison aux membres du Gouvernement issus d'autres corps sociaux, et aux membres du Gouvernement étrangers.

Sous la Cinquième République, le poids politique des énarques, non seulement matériellement au

¹¹⁷⁵ En cela la fonctionnarisation du Gouvernement est bien un facteur de renforcement du présidentialisme majoritaire, puisqu'il permet au Président de renforcer sa prééminence présidentielle.

sein de la machinerie gouvernementale, mais également formellement à la tête de portefeuilles gouvernementaux, est considérable. L'apogée de ce système est sans doute la période giscardienne¹¹⁷⁶. Pourtant, celle-ci permit aussi l'émergence de profils plus originaux à l'instar de Simone Veil issue de la magistrature, de Raymond Barre universitaire. Postérieurement, cette confiscation du pouvoir par les hauts fonctionnaires sera fréquemment critiquée, parfois par ceux-là mêmes qui en sont issus, et l'appartenance aux anciens de l'ENA qui se révélait généralement un atout va vite devenir un véritable frein¹¹⁷⁷. On relèvera ainsi la dénonciation particulièrement virulente en la matière de Jean-Pierre Chevènement, à qui l'on doit même un pamphlet sévère sur le sujet¹¹⁷⁸.

Sur ce sujet, deux observations s'imposent. Il faut d'abord relever, comme Jean-Luc Bodiguel, que l'idée de gouvernement de fonctionnaire va bien au-delà de celle d'une confiscation du pouvoir par les énarques, sous la Cinquième République. Leur proportion au sein des gouvernements n'a en réalité jamais été supérieure à 30%. Certes, ce chiffre est loin d'être négligeable, mais il ne paraît pas suffisant pour instruire un véritable procès en confiscation du pouvoir. L'objectivité doit plutôt conduire à relever que chaque régime entraîne nécessairement à l'émergence de traits de caractères communs aux membres du personnel gouvernemental.

Les critiques récurrentes sur les profils d'hommes d'appareils qui prévalaient sous la Troisième et la Quatrième République ont donc été remplacées sous la Cinquième par celles qui visent à dénoncer un excès de technocratie. Ce faisant l'ENA est parfois devenu le « bouc émissaire » facile des partisans d'une évolution systémique d'importance¹¹⁷⁹. Sans aborder ici les termes d'un débat qui nous paraît déborder le cadre raisonnable de cette thèse, il faut cependant relever que le profil des ministres constitue une caractéristique intéressante des régimes.

Ainsi, le profil type du ministre de la Quatrième République paraît en parfaite adéquation avec la

¹¹⁷⁶ Le Gouvernement dirigé par Jacques Chirac compte ainsi une dizaine d'énarques.

¹¹⁷⁷ On peut ainsi relever parmi d'autres la proposition du Président de la République Emmanuel Macron au lendemain de la crise des gilets jaunes, au grand dam de ses propres camarades de promotion. N.SCHUCK et V.HACOT, « Macron veut supprimer l'ENA, ses ex-camarades de promo se rebiffent », in *Le Parisien*, 19 avril 2019.

¹¹⁷⁸ J-P CHEVENEMENT, *L'énarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, La table ronde, 1967.

¹¹⁷⁹ Il faut cependant relever que cette tendance à la critique est assez ancienne. Dès 1974 l'ancien ministre du Général de Gaulle assurait ainsi « s'ils veulent briser le pouvoir technocratique à sa source, les gouvernements de demain devront en effet transformer profondément les conditions de recrutement et de fonctionnement de l'ENA », in J.CHARBONNEL, *L'aventure de la fidélité*, op.cit., pp 200-201.

logique légicentriste qui prévaut alors, l'émanation parlementaire étant la seule source de légitimité d'une entrée au Gouvernement. Celui de la Cinquième République rejoint les nombreux paradoxes du régime. L'avènement des hauts fonctionnaires et des ministres issus de la société civile est en parfaite conformité avec l'avènement d'un présidentialisme majoritaire. Le maintien d'une filière parlementaire témoigne cependant du souci de préservation du caractère parlementaire du régime.

Aucune filière n'a donc réellement le monopôle de la composition du Gouvernement sous la Cinquième République, chacune apparaissant souvent comme le complément utile de l'autre, et c'est parfois l'appartenance à plusieurs filières qui permet de devenir ministre. Ainsi, l'exercice d'un mandat parlementaire, combiné avec une appartenance à la haute fonction publique a pu constituer la meilleure option. Il convient, dès lors, de s'attarder sur les critères permettant l'entrée au Gouvernement.

Section 3. Les critères régissant l'entrée au Gouvernement

Les critères régissant le choix des membres du Gouvernement se situent au carrefour des deux traits qui caractérisent la Cinquième République : le maintien du régime parlementaire, mais l'avènement d'un présidentialisme majoritaire, que la transformation progressive des institutions a nettement accru. Le dessaisissement parlementaire lié notamment à l'absence d'investiture et au caractère facultatif du vote de confiance initiale, et la consécration de l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction ministérielle ont bien permis l'affirmation de l'idée selon laquelle la composition du Gouvernement ne saurait être le fruit d'une coalition partisane au sens où on l'entendait sous les Républiques précédentes.

Mais pour autant l'équilibre partisan et la coloration parlementaire sont des facteurs importants du choix des membres du Gouvernement (§1). Le lien personnel avec le Chef de l'Etat occupe aussi une place importante (§2). Toutefois, le cadre propre à la Cinquième République astreint l'autorité présidentielle à un équilibre permanent. En cela le dosage territorial joue également un rôle que l'on ne saurait négliger (§3). Enfin, il importe de relever l'exigence de nouvelles contraintes telle que la parité ou la représentation d'une certaine diversité sociale, que l'on peut parfois rattacher à une forme de démocratie d'opinion (§4).

§1. L'équilibre partisan et la coloration des majorités

La composition du Gouvernement sous la Cinquième République prend en compte « le sentiment du Parlement ». Cette nécessité était affirmée par le Général de Gaulle dès son discours de Bayeux du 16 juin 1946, et elle fut répétée à de nombreuses reprises par les Présidents qui se sont succédé depuis lors. Ce critère dont on a montré l'importance pour le choix du Premier ministre ¹¹⁸⁰, vaut naturellement aussi pour celui des autres membres du Gouvernement. Cette prise en considération de la coloration parlementaire de l'Assemblée Nationale répond d'abord à un impératif de bonne gouvernance. Pour pouvoir rassembler la majorité parlementaire autour du programme présidentiel, il faut que celle-ci soit représentée dans sa complétude au sein du Gouvernement.

Une telle contrainte s'inscrit pleinement dans la logique du régime parlementaire que la Cinquième République a malgré tout préservée. L'existence des caractères propres qui en font sans doute l'une des démocraties les plus atypiques de ce type de régime, n'enlève rien au maintien de certaines lois. Simplement leur portée est atténuée par la logique du présidentielisme majoritaire. Pour autant, l'affirmation posée par Jean-Claude Colliard selon laquelle « la clé de répartition [au sein du Gouvernement] n'est qu'une simple règle arithmétique » ¹¹⁸¹ nous paraît devoir être nuancée quelque peu.

Ce qui distingue la Cinquième République de ses devancières, c'est précisément l'absence de coalitions fixées préalablement. La nomination des membres du Gouvernement n'est plus l'objet d'une négociation entre les partis politiques, aussi est-ce à l'exécutif d'apprécier le poids qu'il convient de donner à chaque satellite ou à chaque courant de sa propre formation politique au sein de l'organe ministériel. En la matière les logiques qui ont pu prédominer divergent en fonction des Présidents successifs, et du contexte politique. La nécessité de rassembler largement ou au contraire de resserrer le Gouvernement autour du Président constitue également une variable importante en la matière.

Il faut ainsi observer, à l'instar de Bernard Dolez, qu'en dépit de son intention initialement affichée, le Général de Gaulle lui-même a été contraint de susciter autour de lui une forme de coalition partisane. En cela la composition de la première équipe ministérielle de Michel Debré ne rompt pas

¹¹⁸⁰ Voir développements infra.

¹¹⁸¹ J-C COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, PFNSP, 1978, p 165.

complètement avec les habitudes de la Quatrième République. Chaque formation politique va ainsi conditionner son soutien à la politique du Général de Gaulle en échange de la nomination de certains des siens au Gouvernement¹¹⁸². Certes, la répartition des portefeuilles gouvernementaux n'est pas l'objet d'une négociation *stricto sensu* comme ce fut le cas par le passé, et le Président de la République conserve le choix des hommes, mais pour autant il est bien contraint de prendre en compte le poids politique respectif des forces en présence s'il veut espérer souder autour de lui une coalition suffisamment large.

La première équipe gouvernementale reflète cette recherche d'équilibre, puisqu'y figurent cinq indépendants, quatre MRP, un radical, un socialiste et un représentant du RDA¹¹⁸³. La même logique prévaudra au sein du Gouvernement Pompidou, et cela en dépit du refus des socialistes et des radicaux d'en être membre. Le MRP en profitera en revanche pour accroître légèrement sa représentation, avant que les cinq ministres se rattachant à cette formation politique ne présentent leur démission en mai 1962. Ce départ groupé jouera un rôle décisif dans le vote de la motion de censure de 1962.

Dans le cas du Gouvernement Debré comme dans celui du Gouvernement Pompidou, c'est bien l'absence de majorité présidentielle clairement établie qui rendra nécessaire la recherche d'une coalition gouvernementale. Conçu *ab initio* comme arbitre, le Président de la République va rapidement s'imposer comme le chef réel d'une majorité. Pour pouvoir véritablement la diriger, il faut donc que la structuration du Gouvernement soit le reflet de son équilibre.

La présidence de Valéry Giscard d'Estaing est particulièrement révélatrice de cette nécessité. La coalition gouvernementale qui s'établira dès le début de son mandat peut être qualifiée d'instable, et cela en raison même de son élection qui reposait sur le soutien d'une partie des gaullistes. Il a déjà été précisé comment ce contexte particulier avait influé sur le choix du Premier ministre et contraint Valéry Giscard d'Estaing à se tourner vers Jacques Chirac. Mais, cette structuration particulière de la droite influera aussi sur le choix des ministres.

Ainsi, la première équipe dirigée par Jacques Chirac ne comptera que quatre membres de l'UDR parmi

¹¹⁸² B.DOLEZ, « La composition du Gouvernement sous la Cinquième République », in *RDP*, 1999, p 135.

¹¹⁸³ Il s'agit respectivement pour le PR de Jean Berthouin, pour le PS d'André Boulloche, et pour le RDA de Félix Houphouët-Boigny. (JORF du 9 janvier 1959).

les ministres de pleins exercices, le Président de la République ayant sans doute considéré à tort que la seule direction du Gouvernement par l'un d'entre eux suffisait pour rallier à lui le soutien de ce groupe parlementaire¹¹⁸⁴. Quant au Premier ministre, qui n'émane donc pas du parti présidentiel, il se trouve encadré par des poids lourds qu'il n'a pas choisis et n'appartiennent pas à la même formation politique que lui, lesquels sont voués corps et âme au succès présidentiel¹¹⁸⁵.

La logique inverse prévaudra dans les Gouvernements Barre. Puisque le Président choisit un Premier ministre qui n'est pas gaulliste, il doit en compensation s'assurer d'une bonne représentation de ces derniers au sein du Gouvernement. La montée en puissance d'Olivier Guichard, qui outre l'obtention du titre de ministre d'Etat aura également la charge d'assurer la cohésion de la majorité gouvernementale, répond à cette logique puisque les gaullistes y sont bien mieux représentés¹¹⁸⁶. Des noms comme Robert Boulin, Yvon Bourges, Robert Galley ou Antoine Rufenacht d'abord, puis Alain Peyrefitte et Maurice Papon ensuite, visent également à essayer de limiter la rupture profonde créée par la prise d'autonomie politique de Jacques Chirac. Tout au long de la fin de son mandat, le Président de la République devra adapter son dispositif gouvernemental aux vicissitudes de la guerre des droites, en tentant de faire monter des personnalités qui puissent incarner une alternative crédible à Jacques Chirac. Ce fut d'abord le cas de Robert Boulin avec des conséquences tragiques, puis d'Alain Peyrefitte. Tous deux apparaissaient alors comme susceptibles de permettre le ralliement à Valéry Giscard d'Estaing des gaullistes les plus modérés¹¹⁸⁷.

Même lorsque la majorité présidentielle paraît plus stable, la nécessité pour le Président de la République d'assurer une place à l'ensemble des formations qui la compose est une réalité. François Mitterrand avait compris l'intérêt d'une entrée au Gouvernement des ministres communistes, et ce dès le lendemain des élections législatives de 1981 qui ont suivi la dissolution technique de l'Assemblée Nationale. Quatre ministres communistes furent ainsi nommés parmi lesquels Charles Fiterman qui

¹¹⁸⁴ Il s'agit de Jacques Soufflet, de Robert Galley, d'André Jarrot, de Vincent Ansquer. Les tenants du titre de secrétaire d'Etat issus de cette formation politique furent cependant plus nombreux. Cf décret 27 mai 1974 relatif à la composition du Gouvernement in JORF du 28 mai 1974.

¹¹⁸⁵ On peut notamment citer Michel Poniatowski et Jean Lecanuet avec lesquels Jacques Chirac entretenait des relations particulièrement difficiles.

¹¹⁸⁶ Toutefois, il ne conserva que peu de temps cette fonction. Le Premier ministre Raymond Barre supportant mal le manque de solidarité des trois ministres d'Etat obtint de s'en séparer. Voir supra pour plus de développements.

¹¹⁸⁷ Pour des développements plus prolixes voir M.BERNARD, *La guerre des droites, de l'affaire Dreyfus à nos jours*, Odile Jacob, 2007, p 130 et S.

occupa ainsi le poste de ministre d'Etat, ministre des transports, avec un ordre protocolaire très avantageux¹¹⁸⁸ puisqu'il était numéro 4 du Gouvernement, immédiatement derrière Michel Jobert, et devant Michel Rocard¹¹⁸⁹.

En réalité, faire entrer les ministres communistes au sein du Gouvernement relevait d'un vrai calcul politique de la part du premier président socialiste de la Cinquième République. Il s'agissait d'incorporer dans la majorité gouvernementale, une force politique encore puissante qui aurait pu représenter une véritable opposition. Le but ultime recherché par François Mitterrand était donc bien une forme de neutralisation du Parti Communiste. Les ministres de cette formation politique ne survécurent d'ailleurs pas au changement de Gouvernement et à l'arrivée de Laurent Fabius.

La même logique semble avoir animé Lionel Jospin lors de la troisième cohabitation de 1997-2002. Jean-Claude Gayssot, souvent qualifié de plus modéré des communistes, hérita comme Fiterman du portefeuille de l'équipement et des transports, où cette appartenance politique pouvait constituer un atout précieux pour négocier avec les syndicats. Marie-Georges Buffet et Michelle Demessine firent aussi leur entrée, ce qui portait tout de même à trois le nombre de membres issus de cette formation au sein d'un Gouvernement considéré comme plus resserré qu'à l'accoutumée¹¹⁹⁰.

Pour la gauche, la recherche d'un équilibre au sein de la composition du Gouvernement passait également par une nécessaire prise en compte des radicaux de gauche et des écologistes, dans des conditions assez différentes. La relation entre les membres de l'exécutif et les Etats-majors du PRG a souvent été assez bonne, de sorte que l'intégration de ces derniers au sein du Gouvernement se faisait assez naturellement. Certes, Maurice Faure n'aura été qu'un éphémère Garde des Sceaux puisqu'il n'occupera ce portefeuille que quelques semaines, dans le premier Gouvernement Mauroy, avant de laisser la place à Robert Badinter.¹¹⁹¹ Mais, le rôle croissant occupé par Michel Crépeau tout au long du premier septennat de François Mitterrand témoigne bien d'une volonté du président socialiste de composer avec les radicaux.

¹¹⁸⁸ Celui-ci était numéro 4 du Gouvernement, immédiatement derrière Michel Jobert, et devant Michel Rocard.

¹¹⁸⁹ Il connut cependant une légère dépréciation dans l'ordre protocolaire au sein du Gouvernement Mauroy III, puisqu'il y perdit le titre de ministre d'Etat, et qu'il baissa alors dans l'ordre protocolaire. Cf décret du 22 juin 1981 relatif à la composition du Gouvernement in JORF du 23 juin 1981.

¹¹⁹⁰ Décret du 4 juin 1997 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 5 juin 1997).

¹¹⁹¹ Décret du 22 juin 1981 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 23 juin 1981).

Depuis lors, les radicaux furent systématiquement représentés au sein de l'ensemble des Gouvernements socialistes, à la fois durant le deuxième septennat de François Mitterrand, puis au sein du Gouvernement Jospin, et enfin tout au long de la présidence de François Hollande. Autre preuve des relations pacifiées entre cette formation politique et les exécutifs de gauche successifs, son Président fut presque toujours consulté antérieurement à la formation de chaque équipe ministérielle¹¹⁹². Au sein du Gouvernement Ayrault, Jean-Michel Baylet, leader des radicaux de gauche depuis 1996, détint ainsi une influence prépondérante pour la nomination de Sylvia Pinel, alors benjamine de l'équipe. Il fit ultérieurement lui-même son entrée au sein du Gouvernement Valls, à la faveur d'un remaniement¹¹⁹³. La participation des radicaux au Gouvernement n'a donc jamais été véritablement un problème à gauche, cette formation politique apparaissant davantage comme un parti d'influence que comme une véritable force d'opposition.

La problématique est un peu différente avec les écologistes, dans la mesure où leur engagement politique repose en tout premier lieu sur la défense d'une cause précise. Aussi leur participation au sein des Gouvernements de gauche relève-t-elle le plus souvent d'une forme de « lobbying », ce qui explique qu'elle se révèle souvent chaotique. Ainsi, le débat ne se posera pas vraiment durant le premier mandat de François Mitterrand, car si les considérations écologiques commencent déjà à s'imposer dans le champ politique, cela n'apparaît pas encore comme une préoccupation de tout premier ordre. Pour autant, plusieurs personnalités comme Antoine Waecheter et Solange Fernex commenceront dès 1970 à structurer des mouvements de pensées directement orientés autour de cette thématique¹¹⁹⁴.

La nomination dès le début du deuxième septennat de François Mitterrand de Brice Lalonde qui revendiquait explicitement son appartenance au mouvement écologiste¹¹⁹⁵, comme secrétaire d'Etat en charge de l'environnement marque bien la volonté présidentielle de prendre en considération une force politique dont il perçoit la montée en puissance à venir. Il permettra d'ailleurs à ce portefeuille de connaître une reconnaissance accrue au fil des remaniements successifs. Brice Lalonde devint au

¹¹⁹² E.GIRARD, « Les radicaux de gauche, inconnus et incontournables », in *Le Monde*, 19 septembre 2015.

¹¹⁹³ Décret du 11 février 2016 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 12 février 2016).

¹¹⁹⁴ On peut à cet égard relever que dès 1974 un candidat écologiste, René Dumont, s'est présenté à l'élection présidentielle même s'il n'a obtenu que 1,3% des suffrages.

¹¹⁹⁵ Pour autant Brice Lalonde ne revendique d'appartenance politique ni à droite, ni à gauche.

gré des remaniements ministre de plein exercice dans le Gouvernement Cresson¹¹⁹⁶. Il laissera finalement la place à Ségolène Royal dans l'équipe dirigée par Pierre Bérégovoy, mais ce portefeuille semble désormais ancré dans le paysage politique.

La candidature de Dominique Voynet à l'élection présidentielle contribuera à la fois à cristalliser la présence des écologistes dans le paysage politique, et à les marquer à gauche. Durant toute la période de la cohabitation, le ministère de l'écologie sera occupé par un membre des Verts, Dominique Voynet d'abord, Yves Cochet ensuite. Cette présence continue au sein du Gouvernement n'empêchera pas ce mouvement de présenter un candidat à l'élection présidentielle de 2002 avec les conséquences que l'on connaît pour le candidat socialiste. Quoiqu'il en soit, la fin du XX^{ème} siècle a largement contribué à l'implantation dans le paysage politique de cette force politique, de telle sorte que cette dernière ne peut plus être ignorée au moment de la constitution d'un Gouvernement.

Sous la présidence de François Hollande, le traitement des écologistes va se révéler beaucoup plus complexe. Deux écologistes sont présents au sein du premier Gouvernement Ayrault, Cécile Duflot et Pascal Canfin, mais le portefeuille de l'écologie, qui a depuis lors connu une montée en puissance considérable¹¹⁹⁷, ne sera pas confié à l'un d'entre eux. Toutefois, l'arrivée de Manuel Valls au Gouvernement va changer la donne, le parti écologiste jugeant d'abord sa ligne politique incompatible avec celle du nouveau Premier ministre¹¹⁹⁸. Ce départ ne va pas être sans conséquence politique pour le nouveau titulaire de Matignon, déjà confronté à une majorité peu docile au sein de laquelle les frondeurs occupent une place importante.

Valls n'aura donc de cesse d'appeler au retour des écologistes, sur la base d'un contrat de Gouvernement. Le ralliement à la coalition gouvernemental d'une partie de ces derniers entraînera bien en février 2016 le retour aux fonctions de trois d'entre eux au premier rang desquelles Emmanuelle Cosse, l'ancienne première secrétaire du parti¹¹⁹⁹. Tout cela illustre bien la difficulté pour la gauche de la gestion de cette force politique. Au-delà des questions d'ordre personnel, les

¹¹⁹⁶ Décret du 16 mai 1991 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 17 mai 1991).

¹¹⁹⁷ Depuis 2008 ce périmètre ministériel comprend désormais toujours, outre l'environnement, l'équipement, les transports et la mer, et fréquemment l'aménagement du territoire, et l'énergie.

¹¹⁹⁸ T.BAIETTO, « Gouvernement Valls : les écologistes sont-ils vraiment un problème pour Hollande ? », in *France Info*, 1er avril 2014.

¹¹⁹⁹ « A droite l'entrée au Gouvernement des écologistes consterne », in *Ouest-france.fr*, 12 avril 2016.

négociations menées entre les responsables de l'exécutif et l'Etat-major politique des écologistes portent souvent sur la politique générale du Gouvernement. Aussi leur présence au sein de l'équipe ministérielle peut-elle fréquemment représenter un risque pour la solidarité gouvernementale.

Au contraire, l'absence de personnalités écologistes peut conférer à cette force une autonomie de nature à menacer l'unité de la gauche. L'équation est donc toujours complexe. Les mêmes difficultés ont touché Emmanuel Macron avec Nicolas Hulot. Si ce dernier n'était pas à proprement parler une figure partisane, c'est bien son engagement sur les questions écologiques qui a pu justifier son entrée au sein du Gouvernement. Ce sont également d'abord des considérations d'ordre programmatique qui paraissent avoir justifié sa sortie. Une telle illustration témoigne là encore de la spécificité du problème politique posé par les écologistes¹²⁰⁰.

A droite, la difficulté relative à la prise en compte de telles considérations vient de l'existence d'une pluralité de composantes, dont le poids politique a souvent été relativement similaire, malgré une légère prédominance historique du parti gaulliste. Ainsi les deux Gouvernements de droite de cohabitation, formés durant la présidence de François Mitterrand, puis le Gouvernement Juppé témoignent-ils de cette problématique. En règle générale, est alors privilégiée une répartition équilibrée entre les différents partis de la majorité présidentielle. La nomination en 1993 de quatre ministres d'Etat incarnant les composantes de la majorité gouvernementale peut paraître symbolique, mais elle témoignait bien de ce souci de cohésion et d'équilibre.

Par ailleurs, si la répartition des portefeuilles ne verse pas dans une égalité parfaite, elle s'en rapproche nettement. En 1986, bien que disposant d'un nombre de parlementaire plus élevé, il n'y a que trois membres du Gouvernement de plus issus du RPR, et en 1993 Edouard Balladur prendra soin d'accorder un ministère en plus à l'UDF pour éviter tout procès d'intention. Ce souci apparent d'équilibre s'avère un peu moins manifeste au sein du Gouvernement Juppé, sans pour autant qu'il y ait de réel déséquilibre quant aux forces en présence. Au-delà même de la structuration partisane, les responsables de l'exécutif veilleront également à une bonne représentation des courants internes qui régissent le fonctionnement de chaque Etat-major partisan. Ainsi le Gouvernement Chirac comme le Gouvernement Balladur respecte-t-il une scrupuleuse parité entre les membres du PR et les membres

¹²⁰⁰ Pour des développements plus prolixes, voir notamment D.BOY, « Le mouvement vert », in *La politique en France et en Europe*, Presses de Sciences Po, 2007,

du CDS. Là aussi, cette recherche d'une stricte égalité s'atténuera au sein du Gouvernement Juppé, sans pour autant conduire à une véritable disproportion des forces en présence.

Cette volonté d'une certaine harmonie vaut aussi dans la répartition des portefeuilles les plus importants. C'est particulièrement vrai dans le Gouvernement Balladur où les ministères régaliens sont répartis de manière très équilibrée, l'intérieur étant revenu à un RPR, la justice à un UDF-CDS, la défense à un UDF-PR et les affaires étrangères à un autre RPR¹²⁰¹. La même logique prévaudra dans l'équipe d'Alain Juppé en 1995¹²⁰². Il faut également noter que l'exécutif veille à une bonne représentation des petites composantes de la majorité, le parti radical valoisien ayant par exemple, presque toujours son représentant. La structuration particulière de la droite jusqu'en 2002 entraînera donc la nécessité accrue d'une prise en compte équilibrée de chaque formation et de chaque courant.

L'émergence en 2002 d'un parti politique unique a quelque peu modifiée la donne en la matière, en ce qu'elle visait notamment à sortir de cette logique comptable et à susciter, au moins en apparence une unité majoritaire. Pour autant, elle n'a pas résolu l'ensemble des problèmes. D'abord parce que des composantes extérieures à l'UMP, mais susceptibles d'intégrer tout de même la coalition gouvernementale continuent à subsister. Ainsi François Bayrou fit-il en 2002 le choix de maintenir dans le paysage politique l'UDF, même si cette formation fut d'abord quelque peu vidée de sa substance, la plupart de ses dirigeants ayant finalement pris la décision de rejoindre l'UMP. La transformation de ce parti politique en Mouvement Démocrate, au lendemain du relatif succès de François Bayrou à l'élection présidentielle de 2007, va rendre la problématique encore plus complexe, avec la création du Nouveau Centre regroupant les parlementaires souhaitant, au contraire du MODEM, rejoindre la coalition gouvernementale tout en conservant une certaine autonomie vis-à-vis de l'UMP¹²⁰³.

D'autre part, la création de l'UMP comme parti majoritaire unique n'empêche pas côté la subsistance de mouvement politiques associés, qui font partie de ce mouvement sans toutefois y être formellement rattaché. C'est par exemple le cas du parti radical valoisien successivement dirigé par André Rossinot

¹²⁰¹ Il s'agit successivement de Charles Pasqua, Pierre Méhaignerie, François Léotard et Alain Juppé.

¹²⁰² Jacques Toubon (RPR) hérita de la justice, Hervé de Charette (UDF) des affaires étrangères, Charles Millon (DL) de la défense et Jean-Louis Debré (RPR) du ministère de l'intérieur.

¹²⁰³ D'aucuns imputent à Nicolas Sarkozy la responsabilité de la création du Nouveau Centre, dans le but exclusif d'affaiblir François Bayrou.

ou Jean-Louis Borloo, ou du parti chrétien démocrate de Christine Boutin. Or, bien qu'ils ne fédèrent généralement qu'une frange assez minoritaire de militants, de telles formations constituent de véritables groupes de pression à l'intérieur même d'un parti politique et il est difficile de les ignorer au moment de la composition d'un gouvernement.

Enfin, au sein même de nouveau parti unique de la droite, subsiste nécessairement l'existence de certains courants politiques qui recoupent partiellement mais non exclusivement les vieux clivages, et que les responsables de l'exécutif ne peuvent ignorer au moment de la composition du Gouvernement. En cela, la problématique de la droite depuis 2002 n'est pas sans rappeler celle de la gauche confrontée au même phénomène d'une organisation en courant politique.

La composition des Gouvernements depuis 2002 reflète largement ces problématiques. En 2002, en dépit du souci affiché de faire de l'UMP le parti de gouvernement unique, Jacques Chirac prendra soin de nommer au sein du Gouvernement Gilles de Robien, et de lui confier un portefeuille assez prestigieux, l'équipement et les transports, avec une place protocolaire très honorable¹²⁰⁴. Celui-ci restera d'ailleurs ministre tout au long du deuxième mandat de Jacques Chirac, et obtiendra le ministère de l'éducation nationale en deuxième parti de mandat après l'arrivée à Matignon de Dominique de Villepin. Pour les responsables de l'exécutif d'alors, la nomination de Gilles de Robien constituait sans doute à la fois un moyen de conserver un lien avec l'UDF, mais elle traduisait également l'espoir vain d'un retour de François Bayrou dans le giron présidentiel. Si la nomination de Jean-Pierre Raffarin ancien membre de Démocratie Libérale (DL) à Matignon traduit bien la volonté d'unité présidentielle, il faut quand-même observer au sein de son Gouvernement une nette prévalence des anciens RPR au sein des portefeuilles les plus importants. Ainsi, les quatre ministères régaliens sont-ils dévolus à des anciens membres de cette formation politique ou susceptibles d'y être spontanément attachés¹²⁰⁵.

Cette représentation excessive a pu être perçue comme une forme de retour à l'Etat RPR. En 2005,

¹²⁰⁴ Ce dernier est situé immédiatement après le ministre de l'économie et des finances, Francis Mer, et juste devant Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable. Cf décret du 17 juin 2002 (JORF du 18 juin 2002).

¹²⁰⁵ Nicolas Sarkozy à l'intérieur, Dominique Perben à la justice et Michèle Alliot-Marie à la défense en sont membres. Dominique de Villepin n'y est pas encarté, mais il a accompagné Jacques Chirac lorsqu'il en était le président, avant de devenir son secrétaire général de l'Élysée, ce qui peut justifier son rattachement à cette famille politique.

après l'arrivée à Matignon de Dominique de Villepin, il faut constater un retour à un certain équilibre. Deux anciens UDF apparaissent désormais comme des poids lourds de la nouvelle équipe : Philippe Douste-Blazy et Jean-Louis Borloo. L'entrée de Pascal Clément ancien DL comme Garde des sceaux, et les promotions de Dominique Bussereau (DL), et de Renaud Dutreil (UDF) témoigne également de cette volonté d'une forme de retour à l'équilibre¹²⁰⁶. Quoiqu'il en soit, l'arrivée progressive dans l'appareil gouvernemental d'une nouvelle génération politique n'ayant pas forcément connue le temps des deux droites va estomper progressivement l'intérêt de cette distinction.

Ainsi durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, les observateurs ne se focaliseront que peu sur la répartition des portefeuilles entre les anciennes formations politiques de la droite pour s'attacher davantage à la prise en compte des courants politiques. D'entrée de jeu, le nouveau Président de la République marque son attachement à un élargissement de son socle majoritaire. La nomination au Gouvernement d'Hervé Morin, le *leader* du Nouveau Centre, comme ministre de la défense paraît logique. Nicolas Sarkozy avait largement suscité la création de cette formation politique nouvelle dans le but d'affaiblir François Bayrou, largement renforcé au lendemain de l'élection présidentielle de 2007. De la même manière, la désignation de Christine Boutin comme ministre de plein exercice à la tête du ministère du logement traduit cette volonté d'un large ralliement de l'ensemble des courants politiques de l'UMP.

C'est également à cette volonté d'élargissement que répond l'ouverture pratiquée par Nicolas Sarkozy, au point que celle-ci suscitera parfois de vives réactions parmi les caciques de l'UMP. Tout au long de son mandat, le Président de la République prendra soin de maintenir cet équilibre. Le départ de Hervé Morin entraînera l'entrée de Maurice Leroy¹²⁰⁷ et de François Sauvadet¹²⁰⁸, également issus du Nouveau Centre. Le départ de certaines personnalités d'ouverture sera compensé par la promotion d'Eric Besson à la tête du portefeuille de l'immigration et de l'identité nationale, censé apparaître comme un symbole fort du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Plus largement, au fil du mandat, l'exécutif aura à cœur de promouvoir des personnalités proches de Jacques Chirac ou de Dominique de Villepin, que l'on pouvait croire excommuniées *latae sententiae*. Ce fut d'abord le cas de Bruno

¹²⁰⁶ Décret du 2 juin 2005 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 juin 2005).

¹²⁰⁷ Décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 15 novembre 2010).

¹²⁰⁸ Décret du 29 juin 2011 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 30 juin 2011).

Le Maire, qui hérita d'abord brièvement du secrétariat d'Etat aux affaires-européennes¹²⁰⁹, avant d'être rapidement promu à l'agriculture¹²¹⁰. Les retours de François Baroin, de Georges Tron et de Marie-Anne Montchamp, qui avaient d'abord été des opposants historiques à Nicolas Sarkozy au sein de l'UMP, s'inscrivent dans la même logique.

La prise en compte de la structuration générale partisane au sein de la majorité apparaît donc comme un impératif incontournable pour les responsables de l'exécutif. Toutefois, sa mise en œuvre reste soumise à l'appréciation discrétionnaire du Président. C'est bien au seul chef de l'Etat qu'appartiendra la responsabilité d'apprécier le poids politique de chaque formation, ou de chaque courant, et de décider des portefeuilles ministériels susceptibles de leur être octroyés. C'est également à lui que reviendra le choix des personnalités qu'il conviendra d'honorer. En cela, il apparaît clairement que la sphère d'influence présidentielle va bien au-delà de sa famille politique d'origine.

L'attribution des ministères lui confère également un rôle majeur dans la structuration des autres composantes de la majorité présidentielle, quand-bien même il n'en aurait pas été préalablement membre. Elle peut même aller jusqu'à son opposition s'il décide de se piquer au jeu, parfois risqué de l'ouverture, le seul véritable obstacle étant le refus de la personnalité approchée elle-même. De telles constatations paraissent peut-être relever de l'évidence aujourd'hui, mais l'idée qu'un responsable de l'exécutif puisse approcher directement un membre d'un parti politique d'opposition, sans que cela soit le fruit d'une coalition préalablement établie aurait été proprement inenvisageable sous la Quatrième République.

Le cadre constitutionnel de la Cinquième République répond donc pleinement à la logique du présidentielisme majoritaire. Au Président la charge non seulement de diriger une majorité élargie mais aussi d'en déterminer les contours exacts. A lui également celle de décider s'il fait primer l'impératif de solidarité gouvernemental, supposant parfois une certaine identité de vues entre les ministres, ou s'il privilégie l'unité majoritaire au risque de devoir accepter l'expression de voix parfois dissonantes au sein de l'organe gouvernemental. L'autonomie conférée aux responsables de l'exécutif en la matière s'accompagne donc de la nécessaire prise en compte de contraintes politiques que le Président de la République peut apprécier librement.

¹²⁰⁹ Décret du 12 décembre 2008 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 13 décembre 2008).

¹²¹⁰ Décret du 23 juin 2009 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 30 juin 2009).

§2. Le critère personnel

Cette prépondérance découle de la logique même de la Cinquième République (A), mais a largement été renforcée par l'avènement du quinquennat couplée avec l'inversion du calendrier électoral (B).

A. Une prépondérance inhérente à l'esprit de la Cinquième République

Sous la Cinquième République, c'est que les ministres tirent d'abord leur légitimité du lien de confiance qui les unit avec les responsables de l'exécutif, et tout spécialement le Président de la République. Ce constat modifie d'ailleurs en profondeur le mode de fonctionnement de la Cinquième République. Comme le relève Pierre Avril, « la concentration de l'autorité résulte [...] de ce que la responsabilité non écrite du Gouvernement devant le Président de la République a littéralement asphyxié la responsabilité parlementaire des ministres »¹²¹¹.

Le fait majoritaire ayant rendu particulièrement difficile le vote d'une motion de censure, le poids du Parlement sur les ministres se limite dans les faits à un contrôle administratif quotidien, soit par le mécanisme des questions parlementaires, soit par les auditions en commission. De ce fait, ce n'est plus que devant les responsables de l'exécutif que les ministres doivent répondre de leur gestion. La pratique de la Cinquième République aurait donc consacré une forme de monisme inversé, où la légitimité première des ministres repose sur la confiance et le bon vouloir présidentiel, celle-ci pouvant leur être retirée à chaque remaniement ministériel. Le lien de dépendance entre les membres du Gouvernement et les responsables de l'exécutif est donc total. Un tel phénomène renforce à l'évidence la nécessité d'une relation plus étroite et verticale entre le Président de la République qui nomme et révoque sur proposition du Premier ministre, et les ministres eux-mêmes¹²¹².

La nécessité d'un lien personnel avec le chef de l'Etat est également renforcée par l'élection du Président de la République au suffrage universel direct¹²¹³. La campagne constitue désormais le moment phare de la vie politique, et les ministres doivent le plus souvent leur nomination au rôle

¹²¹¹ P.AVRIL, « Equilibrer la présidence quinquennale ? », in *Droits*, 2007, n°44, p 156.

¹²¹² Ibid p 157.

¹²¹³ Sur ce point voir notamment les développements de Jean Massot, in J.MASSOT, *L'arbitre et le capitaine : essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion coll. « Champs », 1987, pp 203 et s.

qu'ils y ont joué. Cette étape constitue aussi pour le futur président l'occasion d'affermir ses choix, et de tester la loyauté de son entourage. A cet égard, le lien de dépendance entre le moment de la constitution de l'équipe de campagne et celui de la formation du Gouvernement s'avère particulièrement étroit.

En période de concordance des majorités, les plus proches du Président de la République sont souvent les mieux représentés au sein du Gouvernement. Ainsi faut-il tout d'abord observer que sous la Cinquième République, contrairement à la pratique qui prévalait par le passé, ce ne sont pas toujours les grands leaders des partis politiques composant la majorité présidentielle qui entrent au Gouvernement¹²¹⁴. L'exécutif dispose ainsi d'une marge de manœuvre prépondérante pour aller « dénicher les meilleurs talents », quitte à faire appel à des personnalités qui ne disposent pas encore d'une grande envergure politique. Cela vaut évidemment sous réserve de respecter les grands équilibres généraux partisans décrits précédemment.

Nombre de hauts fonctionnaires dont la carrière semblait devoir être plus administrative que politique ont ainsi été révélés par la seule grâce présidentielle. Ce fut le cas de plusieurs profils sous la Cinquième République, mais on peut citer au moins deux Présidents de la République : Georges Pompidou et Emmanuel Macron¹²¹⁵, et un ancien Premier ministre : Dominique de Villepin, qui furent secrétaires généraux, ou secrétaires généraux adjoints de l'Elysée avant d'entrer au Gouvernement¹²¹⁶.

Dans une certaine mesure, certaines personnalités politiques connurent également une montée en puissance rapide grâce au parrainage présidentielle. Ainsi, le Président Pompidou joua-t-il un rôle prépondérant dans l'ascension de Jacques Chirac. En cela, il est possible de considérer qu'existe en politique une forme de filiation qui vaut naturellement sur le plan de la doctrine, mais également sur celui de la transmission du pouvoir, l'existence d'un bon mentor étant souvent le facteur prépondérant

¹²¹⁴ Il est cependant assez fréquent que ces derniers soient consultés sur l'opportunité d'y faire entrer ou non une personnalité de leur formation politique. Voir les développements de ce chapitre supra.

¹²¹⁵ Emmanuel Macron n'était pas secrétaire général de l'Elysée, mais seulement secrétaire général adjoint ce qui devait normalement le prédisposer à devenir secrétaire général. C'est le départ précipité d'Arnaud Montebourg, et la volonté pour le Président Hollande de faire monter un jeune de confiance qui a conduit à l'accélération de son entrée sur la scène politique.

¹²¹⁶ Il a déjà été évoqué plus haut l'importance que peut avoir le passage par les fonctions prépondérantes de secrétaire général de l'Elysée. Pour des développements plus prolixes sur l'importance de cette fonction voir notamment, C.GRAZIANI, *Le premier secrétaire de la République*, Fayard, 2016.

pour révéler au grand jour une carrière politique.

Certains portefeuilles ministériels se prêtent plus que d'autres à la désignation d'un proche. C'est notamment le cas du ministère de l'intérieur. Le préposé à cette fonction est nécessairement amené à connaître des dossiers les plus sensibles de la République, notamment en raison de son pouvoir de tutelle sur la direction générale de la sécurité intérieure. Aussi par tradition, en période de concordance des majorités, les présidents successifs y ont presque toujours promu des proches. Jacques Chirac était l'homme de confiance de Georges Pompidou, il n'est pas besoin de souligner l'étroitesse du lien entre Michel Poniatowski et Valéry Giscard d'Estaing. De même les choix de Pierre Joxe, Jean-Louis Debré, Brice Hortefeux et Claude Guéant ou encore Bernard Cazeneuve, Gérard Collomb et Christophe Castaner correspondent à chaque fois à ceux d'hommes du premier cercle présidentiel¹²¹⁷.

Les autres portefeuilles régaliens bénéficient également d'une attention un peu supérieure aux autres domaines de compétence ministérielle. Ainsi les ministères de la défense ou des affaires étrangères ont-ils souvent été confiés à des personnalités bénéficiant d'un lien étroit avec le Chef de l'Etat¹²¹⁸. Le choix du ministre de la justice peut aussi se révéler particulièrement sensible, surtout lorsque des affaires pénales sont susceptibles de venir entacher le mandat présidentiel¹²¹⁹. Quoiqu'il en soit, dans de telles configurations ce sont bien les domaines de compétences eux-mêmes qui vont justifier un surcroît d'attention présidentielle.

D'autres ministères bien que souvent dévolus à des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat peuvent s'avérer particulièrement stratégiques pour le Président de la République. C'est par exemple le cas du budget. Nommer un proche peut permettre à l'institution présidentielle d'exercer un contrôle plus étroit sur les arbitrages gouvernementaux, ce qui peut se révéler stratégique surtout lorsque la relation entre le Président et le Premier ministre n'est pas bonne. Le choix de Michel Charasse, fidèle

¹²¹⁷ Assez fréquemment, le Président de la République nomme à la tête de ce portefeuille, une personnalité parmi les plus importantes de la majorité, qui ne figure pas parmi ces proches en début de mandat. On peut citer les exemples de Gaston Defferre nommé en 1981 après l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand, de Nicolas Sarkozy nommé en 2002 après la deuxième élection de Jacques Chirac, et de Manuel Valls qui occupa ce portefeuille immédiatement après celle de François Hollande en 2012. Ce n'est souvent en cours de mandat que les Chefs de l'Etat prennent conscience de la nécessité d'y nommer un proche.

¹²¹⁸ Ici on peut citer parmi d'autres les exemples de Roland Dumas et de Dominique de Villepin pour les affaires étrangères, ou de Michèle Alliot-Marie et de Jean-Yves Le Drian pour la défense.

¹²¹⁹ D'aucuns ont ainsi estimé que la nomination de Michel Vauzelle au lendemain de la révélation de l'affaire Pelat dans la presse n'était pas le fruit d'un complet hasard.

parmi les fidèles de François Mitterrand, et qui conservera ce portefeuille dans les deux gouvernements Rocard¹²²⁰ ne doit rien au hasard. C'était un moyen pour le président socialiste de mieux encadrer l'action de son Premier ministre.

Cette nécessité de confier le budget à un fidèle peut aussi valoir pour le Premier ministre en période de cohabitation. Jacques Chirac a ainsi confié en 1986 ce portefeuille à Alain Juppé qui apparaissait alors déjà comme l'une des piliers du Président de la République¹²²¹.

De même, les relations avec le Parlement s'avèrent souvent être un ministère stratégique à la fois pour le Président et le Premier ministre. Nommer un proche peut-être un moyen pour l'hôte de l'Élysée de mieux s'approprier la direction effective de la majorité parlementaire constitutionnellement dévolue à Matignon. Là encore, ce choix portefeuille pourra s'avérer essentiel en cas de mauvaise entente entre le Président de la République et le Premier ministre. Ainsi, Jacques Chirac fut placé à la tête de ce domaine de compétence dans le Gouvernement Chaban-Delmas dans le seul but d'éviter que la majorité parlementaire n'échappe au Président Pompidou¹²²².

Le ministre des relations avec le Parlement peut aussi permettre de compenser le risque d'une mauvaise relation entre la majorité et le Chef du Gouvernement prenant. En 2005, Jacques Chirac a nommé un parlementaire chevronné, Henri Cuq¹²²³, à la tête de ce portefeuille pour compenser la relative inexpérience de Dominique de Villepin sur ces questions, et pour mieux éviter que Nicolas Sarkozy qui cumulait le ministère de l'intérieur et la présidence de l'UMP, ne puisse s'approprier la direction de la majorité parlementaire.

Parfois, l'existence d'une relation de confiance étroite avec le Premier ministre peut aussi constituer un atout décisif pour être nommé ministre. Ainsi en est-il des entrées au Gouvernement de Dominique

¹²²⁰ Michel Charasse avait précédemment cumulé les fonctions de sénateur du Puy-de-Dôme, et celle de conseiller du Président de la République. Il occupa d'abord le portefeuille du budget avec le titre de ministre délégué, puis avec celui de ministre de plein exercice.

¹²²¹ Alain Juppé était précédemment Maire du 18^{ème} arrondissement de Paris, et il figurait parmi les personnalités les plus influentes de l'équipe de Jacques Chirac à la Mairie de Paris.

¹²²² Il n'occupera cependant ce ministère qu'un an et demi avant d'hériter de l'agriculture, un portefeuille qui constituera pour lui un véritable tremplin. Voir notamment B.GURREY, *Les Chirac : les secrets du clan*, Pocket, 2015, p 12 .

¹²²³ Henri Cuq avait siégé à l'Assemblée Nationale comme député de l'Ariège, puis comme député des Yvelines, et avait occupé la fonction stratégique de questeur de l'Assemblée Nationale.

Bussreau en 2002 ou de Roselyne Bachelot en 2007. De même, Edouard Philippe porte-t-il la paternité des nominations au Gouvernement de Gérard Darmanin, ou de Sébastien Lecornu.

Sous la Cinquième République, on assiste donc à un phénomène de personnalisation du choix des ministres. Les relations personnelles avec les responsables de l'exécutif, et plus spécialement encore le Président de la République, constitue un critère plus déterminant que celui de l'équilibre partisan. La révision constitutionnelle du 24 septembre 2000, et la loi organique du 15 mai 2001, renforce la prépondérance du lien avec le Président de la République comme critère essentiel de l'entrée au Gouvernement.

B. Une prépondérance renforcée par le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral

L'avènement du quinquennat, doublée de l'inversion du calendrier électoral a largement renforcé le caractère prédominant du critère de la proximité avec l'autorité présidentielle pour être nommé ministre. L'élection législative n'apparaît plus comme disjointe de celle du Président de la République, mais elle en devient au contraire la résultante. L'ensemble des institutions fonctionne désormais sous le seul prisme présidentiel, chaque organe ayant pour vocation la mise en œuvre du programme du candidat désigné. Bien sûr l'élection au suffrage universel direct occasionnait déjà largement ce phénomène, mais le quinquennat l'a fortement accentué. Les ministres doivent, plus encore que par le passé, leur place à leur lien avec le Président de la République, qui apparaît comme le chef réel de la majorité, et à leur implication au cours de la campagne présidentielle.

Leur relation avec le Président de la République apparaît désormais comme exclusive de toute autre forme de fidélité, ce dernier ne se privant parfois pas de l'opportunité de bien marquer une distinction en la matière. Ce fut par exemple le cas de Nicolas Sarkozy, qui au terme de sa première année de mandat, constitua une équipe resserrée de membres du Gouvernement rassemblant les sept membres du Gouvernement les plus proches de l'Elysée, soit en raison d'amitiés antérieures, soit parce qu'il s'agissait des personnalités les mieux placées politiquement¹²²⁴.

¹²²⁴ Ce fut le cas de Xavier Bertrand, ministre du travail, de Brice Hortefeux ministre de l'immigration, de Xavier Darcos ministre de l'éducation nationale, d'Eric Woerth ministre du budget, mais également de Luc Chatel secrétaire d'Etat chargé de la consommation, de Nadine Morano secrétaire d'Etat chargé de la famille et de Laurent Wauquiez secrétaire d'Etat chargé de l'emploi.

La composition de ce que la presse appellera très vite le G7, surprendra d'autant plus que le Premier ministre François Fillon semble y être *persona non grata*. Et que seuls quatre des membres du G7 détiennent un portefeuille de plein exercice, ce qui souligne bien le caractère non institutionnel de ce cercle officieux¹²²⁵. C'est donc bien une hiérarchie parallèle à celle établie par l'ordre protocolaire du décret de composition du Gouvernement, et fondée sur le seul critère de la fidélité personnelle que le Président de la République a instaurée.

Une telle illustration ne concerne pas directement la désignation des ministres, mais elle est révélatrice de l'évolution institutionnelle qui s'est opérée. Désormais le Gouvernement procède d'abord du Président, et le Premier ministre est nécessairement marginalisé par cette montée en puissance, y compris quant aux opérations régissant le choix des ministres.

L'autre facteur, qui influe nécessairement sur l'identité des titulaires de la fonction, résulte d'une transformation de l'office du ministre. Traditionnellement celui-ci pouvait revêtir deux dimensions : l'élaboration d'une politique générale dans leur champ de compétence, et la direction d'un département ministériel. Le travail d'élaboration de la politique générale, y compris dans ses dimensions les plus techniques, paraît désormais relever de la Présidence, le rôle des ministres consistant davantage à s'assurer de sa mise en œuvre la plus fidèle. De la même manière, le pouvoir de chef de service traditionnel est forcément affecté par la prépondérance croissante de l'Élysée dans le jeu des nominations les plus importantes¹²²⁶.

Cette nouvelle répartition des rôles s'observe aussi en termes de communication. Les annonces ambitieuses relevant de plus en plus fréquemment du seul Président de la République, les ministres ayant désormais vocation à fournir un travail de pédagogie, et à soutenir les réformes décidées, en amont, par l'Élysée et Matignon. L'influence croissante des conseillers du Président de la République

¹²²⁵ L'existence de ce fameux G7 alimentera assez vite les spéculations sur le départ de François Fillon, la plupart de ses membres apparaissant aux yeux de la presse comme les prétendants les plus crédibles à la fonction de Premier ministre. On notera d'ailleurs que la plupart de ses membres ont connus dans les mois qui ont suivi de fulgurantes promotions : Brice Hortefeux a hérité de l'intérieur, Xavier Darcos du travail, Luc Chatel de l'éducation nationale, et Laurent Wauquiez des affaires-européennes, tandis que Xavier Bertrand fut nommé secrétaire général de l'UMP avant de revenir ensuite au ministère du travail. Tous ont également progressé dans l'ordre protocolaire du Gouvernement.

¹²²⁶ Pour des développements plus prolixes sur ce sujet voir notamment B.JANNEAU, « Voyage au pays des « coquecigrues constitutionnelles. Adieux au septennat », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, pp 659-674.

en fait parfois de véritables « ministres-bis », surtout lorsque le titulaire du portefeuille en question est fragilisé, ou ne dispose pas d'un poids politique important¹²²⁷. Indice révélateur de cette évolution, il n'est plus rare qu'un conseiller du Président soit nommé ministre et prenne en charge le domaine de compétence dont il assurait le suivi à l'Élysée¹²²⁸.

Désormais, un ministre est davantage choisi pour sa capacité à appliquer loyalement la politique voulue par l'Élysée, que pour l'impulsion qu'il est susceptible d'amener au domaine de compétence qui lui est attribué. La bonne connaissance des rouages administratifs d'un ministère est un atout, mais cela davantage dans le but de permettre une bonne acceptation de la politique gouvernementale par ses services. Là où l'on pouvait privilégier par le passé la nomination de fortes personnalités, la pratique de la Cinquième République paraît désormais s'attacher davantage à des profils prêts à faire montre si besoin d'une certaine docilité. Le Gouvernement n'en est que plus facile à diriger, mais cet excès d'harmonie peut parfois légitimement donner le sentiment d'une forme de pensée unique.

Evidemment, les luttes d'influence entre conseillers présidentiels et ministres ne datent pas de 2002, et cela ne tient pas exclusivement au quinquennat. C'est bien l'amiral Lanxade, alors chef d'Etat-major particulier du Président de la République, François Mitterrand, qui fut le déclencheur de la démission de Jean-Pierre Chevènement ministre de la défense, en s'exprimant à la télévision au lendemain des premières opérations de la guerre du golfe en 1991¹²²⁹. De même plusieurs connaisseurs de la cohabitation s'accordent sur ce que les relations complexes entre Olivier Schrameck, alors directeur de cabinet du Premier ministre, et le même Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur ont été un des facteurs de sa démission en 2000, avec en toile de fond des désaccords sur la politique du gouvernement en Corse. Il s'agit là de jeux de pouvoirs assez naturels à la fois au vu des fonctions occupés et des enjeux. Mais là où un désaccord majeur se soldait généralement par le départ du ministre ou du conseiller concerné, on peut désormais déplorer une forme de révérence excessive des ministres à l'égard de l'Élysée.

¹²²⁷ Voir notamment F.FOUCAUD, « Le secrétaire général de l'Élysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP*, 2010, p 1029.

¹²²⁸ Depuis la révision constitutionnelle du 24 septembre 2000, on peut citer les exemples de Jean-François Lamour, de Brigitte Girardin, de Christine Albanel, de Marie-Luce Penchard ou de Fleur Pellerin.

¹²²⁹ Cette prise de parole a d'autant plus surpris, qu'elle n'était pas le fait du Chef d'Etat-major des armées, traditionnellement compétent pour s'exprimer sur les opérations militaires en cours, mais bien du Chef d'Etat-major particulier du Président de la République, normalement tenu davantage à une obligation de discrétion médiatique. En réalité, une telle parole ne pouvait alors être perçue autrement que comme celle du Président de la République.

Si cette subordination des membres du Gouvernement à l'égard du Président de la République paraît bien naturelle, elle pose davantage question lorsqu'elle se manifeste à l'égard de simples conseillers. La hiérarchie naturelle de l'exécutif en ressort bouleversée. Les conseillers jouent un rôle d'encadrement que leur statut ne devrait pas leur permettre de pouvoir exercer, ou du moins pas dans des proportions déraisonnables, et les ministres sont fréquemment privés du véritable pouvoir d'influence dans leur domaine de compétence respective, alors que celui-ci leur échoit de droit.

Dans un tel schéma, seuls les ministres les plus autonomes politiquement parviennent à exister politiquement. Ainsi à la fin du mandat de Nicolas Sarkozy, de retour au Gouvernement, Alain Juppé refusa d'abord le ministère des affaires étrangères et préféra celui de la défense, pour éviter d'être soumis à une concurrence trop rude du sherpa du Président de la République, Jean-David Levitte. Postérieurement au remaniement de mars 2011, il n'accepta finalement ce portefeuille qu'après avoir eu la garantie que ce dernier n'interférerait pas dans sa relation personnelle avec le Chef de l'Etat¹²³⁰. C'est donc bien une véritable transformation que favorise l'avènement du quinquennat.

Une observation attentive de la composition des Gouvernements depuis 2002 témoigne de ce constat. Le lien de proximité avec le Chef de l'Etat n'est pas un facteur facile à mesurer. Mais, on peut observer une représentation plus forte de membres ayant gravité dans l'entourage direct du Président élu, qu'il s'agisse de ses conseillers, ou de ses soutiens politiques les plus proches. Ce fut particulièrement flagrant au cours de la présidence de Nicolas Sarkozy où les ministres susceptibles d'être rattachés à son premier cercle historique furent nombreux : Brice Hortefeux, Rachida Dati, Christian Estrosi, Roger Karoutchi, Luc Chatel, Yves Jégo, Patrick Devdjian, ou Nadine Morano relèvent tous de cette catégorie.

Au cours du même mandat présidentiel, la nomination de conseillers du Président de la République à la tête de portefeuille sensible a été fréquente. On peut citer parmi d'autres les exemples de Claude Guéant nommé à l'intérieur,¹²³¹ ou de Marie-Luce Penchard nommée à l'Outre-mer pendant le mandat

¹²³⁰ C'est du moins ce que rapporte la presse au moment de sa nomination. Voir notamment *Le Monde* du 27 février 2011.

¹²³¹ Son influence à la tête du secrétariat général de la Présidence de la République était telle que d'aucuns estiment qu'il a en réalité perdu de l'influence en héritant du ministère de l'intérieur.

de Nicolas Sarkozy, ou celui d'Audrey Azoulay qui hérita de la culture pendant le mandat de François Hollande. Cette tendance traduit bien une volonté présidentielle d'exercer un contrôle plus étroit sur les ministres. Le développement de cette verticalité affecte l'autorité du Premier ministre.

Cet accroissement du « critère personnel » n'a pas pour autant entraîné une marginalisation de la prise en compte du poids des Etats-majors partisans. Simplement, la combinaison de ces deux critères primordiaux est laissée à l'appréciation discrétionnaire du Président. D'autres contraintes viennent enserrer le choix présidentiel, parmi lesquelles la prise en compte des territoires.

§3. *Les équilibres territoriaux*

Au-delà des données politiques qui viennent d'être examinées, la pratique constitutionnelle a progressivement imposée d'autres contraintes factuelles. L'exigence d'un équilibre géographique ne découle évidemment d'aucun texte constitutionnel, mais elle s'est progressivement imposée aux titulaires de l'exécutif¹²³².

La prise en considération du critère de l'origine géographique répond d'abord à un enjeu d'unité de la souveraineté. Pour que la politique menée par le Gouvernement puisse être la même sur l'ensemble du territoire, il est nécessaire que celui-ci soit représenté dans sa diversité en son sein. D'autre part, une bonne intégration des dosages territoriaux permet un meilleur contact avec les politiques locaux, et un accès privilégié à la presse quotidienne régionale qui constitue un atout majeur pour mieux faire connaître les réformes à l'ensemble de la population.

Le deuxième facteur réside dans l'unité partisane. Pour qu'une majorité gouvernementale fonctionne bien, il faut établir un système proche de la féodalité, ou un ou deux responsables politiques de premier plan dirigent le parti sur une portion du territoire. Choisir des ministres revient aussi conférer une prépondérance à une personnalité parmi les parlementaires ou édiles locaux, et en faire le représentant principal de la majorité gouvernementale au sein de la région ou du département. En cela, la prise en compte de l'origine géographique permet la construction d'un maillage territorial précieux pour les échéances électorales à venir.

¹²³² J.CABANNES, *op.cit.*, p 99

Sans doute est-ce pour cette raison que cette appréhension géographique fut initialement rejetée par le Général de Gaulle, qui y voyait un renforcement du système des partis. Un tel mode de raisonnement lui paraissait également en contradiction avec l'article 27 de la Constitution, qui prohibe toute forme de mandat impératif. Dans son esprit les ministres avaient vocation à servir les intérêts de la nation dans son entier, et certainement pas ceux d'une entité territoriale en particulier, ce qui explique qu'il est d'abord méprisé ce critère. Derrière la question de l'origine géographique des ministres se trouve donc en pointillé celle de la conception de la souveraineté.

Effectivement, au début de la Cinquième République, la question de l'équilibre territorial est d'abord apparue comme secondaire. Le Général de Gaulle ne s'y est spontanément intéressé que de manière marginale pour permettre la représentation de certains territoires stratégiques au sein du Gouvernement. Il faut à cet égard relever la nomination de Félix Houphouët-Boigny, avec le titre prestigieux de ministre d'Etat tout en présidant aux destinées de la Côte d'Ivoire¹²³³, et celle de Nafissa Sid Cara nommée secrétaire d'Etat qui représentait l'Algérie. De telles nominations ne sont évidemment pas le fruit du hasard et répondent à un véritable enjeu stratégique. Pour autant, la proportion assez faible de parlementaires rend beaucoup plus difficile la recherche d'une certaine égalité entre les régions. En 1959, le but du Général de Gaulle est de privilégier des profils issus de la société civile, et de s'éloigner de tout ce qui caractérise le système des partis

Mais comme l'observe Bernard Dolez, les régimes parlementaires cultivent généralement un certain paradoxe. Il est de tradition que le pouvoir exécutif veille à ce que le Gouvernement représente bien l'ensemble du territoire national. C'est particulièrement vrai en Grande-Bretagne et en Belgique. Le manque de considération initial du Général de Gaulle quant à la prise en compte de ce critère ne perdurera pas, et la pratique constitutionnelle de la Cinquième République va progressivement intégrer pleinement ses considérations¹²³⁴. Avec la survenance d'échéances électorales, le premier Président de la Cinquième République va progressivement percevoir l'intérêt d'un solide maillage territorial.

¹²³³ La présence au Gouvernement de Félix Houphouët-Boigny permettait également d'honorer un baron de la Troisième République. Celui-ci conservera sa place au Gouvernement jusqu'en 1961. Il sera également Président de la République de Côte d'Ivoire de 1960 à 1993.

¹²³⁴ B.DOLEZ, *op.cit.*, p 152.

Ainsi aura-t-il à cœur de pousser nombre des ministres issus de la société civile. La garde rapprochée du Général de Gaulle va alors prendre soin d'aller se faire élire province, à commencer par son Chef de Gouvernement, Georges Pompidou que briguera le suffrage des électeurs dans le département du Cantal. Si certains de ses protégés comme Maurice Couve de Murville, iront se présenter en région parisienne, d'autres partiront à l'assaut de terres de mission comme Jacques Chirac ou Jean Charbonnel en Corrèze¹²³⁵. D'une certaine manière, c'est donc les élections législatives qui permettront d'instaurer un nouvel équilibre territorial, mais le but recherché n'est pas tant celui d'une égalité dans son sens strict, que celui d'une volonté de conquérir des sièges et de permettre une bonne représentation du parti gaulliste sur l'ensemble du territoire.

C'est avec le deuxième mandat du Général que les responsables de l'exécutif intégreront davantage la nécessité de préserver un certain équilibre entre les régions. Une observation attentive de la composition des Gouvernements témoigne d'un souci d'égalité. La représentation de chaque département au sein du Gouvernement est impossible. La France en compte une centaine avec les départements d'Outre-mer. Cependant, chacune des vingt-deux régions métropolitaines compteront au moins l'un des leurs au sein du Gouvernement durant les présidences du Général de Gaulle et de Georges Pompidou, exceptée la Picardie.

Naturellement, on assiste d'entrée de jeu à une « sur-représentation » de la région Ile de France, et plus spécifiquement du département de Paris¹²³⁶. Un tel constat s'explique d'abord par le nombre de circonscriptions, qui y est beaucoup plus élevé, et par le fait que les anciens conseillers ministériels privilégient souvent des terres d'élection à proximité de la capitale. La région Rhône-Alpes se détache ensuite, ce qui s'explique à la fois par le nombre de départements qui forment cette entité territoriale de grande envergure, et par l'importance de l'agglomération lyonnaise¹²³⁷.

De manière paradoxale, c'est au cours de la présidence de Georges Pompidou que le nombre de régions représentées va augmenter de manière significative. En dépit de son parcours qui l'avait

¹²³⁵ B.DOLEZ, *op.cit.*, p 153.

¹²³⁶ Entre 1959 et 1974, les ministres issus de cette seule région représenteraient 20,8% du personnel gouvernemental. Pour des développements plus complets voir notamment J.CABANNES, *op.cit.*, p 100.

¹²³⁷ *Ibidem.*

longtemps tenu éloigné des contingences politiques partisans, Pompidou affichera très tôt sa volonté de mieux prendre en compte l'origine des membres du Gouvernement dans son entière diversité. De telles considérations répondent largement à son souci affiché lors de la campagne de 1969 de professionnalisation de la vie politique, sans doute pour mieux se démarquer d'Alain Poher¹²³⁸. Quoiqu'il en soit, son mandat présidentiel va se révéler déterminant en la matière, et la prise en compte du critère territorial s'imposer comme déterminante.

Les différents gouvernements constitués entre 1969 et 1986 accordent une attention soutenue à ce critère. La plupart des régions sont généralement représentées au sein du même Gouvernement. Comme le relève Bernard Dolez, au cours de cette période, chaque équipe ministérielle comptera ainsi des membres émanant d'au moins dix-sept ou dix-huit régions administratives différentes¹²³⁹. Il faut également noter que les responsables de l'exécutif vont parfois mettre un point d'honneur à nommer des ministres spécifiquement en raison de leur provenance d'un département en particulier, soit en raison du contexte politique, soit en raison des enjeux qui s'y attachent à la fois en termes de dynamique industrielle, ou d'aménagement du territoire. Au cours de la présidence de Georges Pompidou, un point d'honneur sera ainsi mis à ce que la région Nord-Pas de Calais compte toujours au moins l'un des siens au sein du Gouvernement.

Pour autant, la relative égalité entre les régions est parfois naturelle. La sélection même des élites s'effectue souvent par le biais territorial. L'exercice de mandats territoriaux d'importances, qu'il s'agisse de la présidence de régions ou de départements, ou de celui de maire, est souvent un facteur déterminant pour permettre une carrière politique d'envergure nationale¹²⁴⁰. Ainsi, une ou deux personnalités s'imposent fréquemment comme des barons locaux, et c'est bien ce statut qui constitue souvent le tremplin attendu vers une carrière gouvernementale¹²⁴¹. L'émergence de la décentralisation,

¹²³⁸ Sur ce point les déclarations de Jacques Chaban-Delmas lors de son discours de politique générale sont également dépourvues de la moindre ambiguïté. Il faut notamment pour s'en convaincre relire son discours de politique générale.

¹²³⁹ B.DOLEZ, *op.cit.*, p 154.

¹²⁴⁰ Sous la Cinquième République, nombre de personnalités politiques de premier plan, se sont révélées grâce à la Présidence de régions, ou la direction de Mairie. Pour les régions on peut citer Jean-Pierre Raffarin, et de François Fillon qui présidait les régions Poitou-Charentes et Pays de la Loire avant d'accéder à Matignon et au ministère du travail en 2002. Pour les mairies, les exemples de Pierre Mauroy, (Lille), Gaston Defferre (Marseille), ou encore Alain Juppé (Bordeaux) sont probants. Tout le monde s'accorde à dire, que l'exercice respectif par Edouard Philippe et Gérard Collomb des fonctions de maire du Havre et de Marseille a été déterminant pour justifier leurs nominations respectives au poste de Premier ministre et de ministre de l'intérieur en 2017.

¹²⁴¹ La nomination d'Hubert Falco au Gouvernement, récompensait par exemple clairement son élection à la mairie de Toulon, et le fait qu'il ait récupéré la ville des mains du FN.

notamment avec la loi Deferre de 1981, va favoriser ce phénomène.

Après une période de centralisation politique et administrative traditionnelle particulièrement développée au cours des années de Gaulle, on assiste progressivement à la résurgence d'une forme de féodalité politique dans laquelle un ou plusieurs « barons locaux » se partagent l'emprise territoriale. L'émergence de deux personnalités politiques de premier plan au sein du même territoire constitue alors une source de difficultés. L'exécutif apparaîtra comme le juge de paix, en choisissant d'élever l'un des deux à la fonction ministérielle, et en lui conférant ainsi un primat naturel sur son rival. Ce trait bien spécifique contribue à faire des responsables de l'exécutif les chefs d'une majorité qui va bien au-delà du Gouvernement¹²⁴².

Pour autant, Bernard Dolez met en exergue le progressif infléchissement de la prise en compte des équilibres territoriaux comme facteur de l'entrée au Gouvernement. Il constate ainsi qu'alors que jusqu'en 1986, jamais moins de dix-sept d'entre elles n'y avaient siégé. A partir de cette date, à l'inverse, il n'y eut jamais plus de quinze régions au sein même d'une équipe ministérielle¹²⁴³. L'érosion de ce critère témoigne de son caractère résiduel. La priorité pour l'exécutif est de construire une équipe gouvernementale qui soit compatible avec la majorité parlementaire, et dont la loyauté soit garantie. L'équilibre entre les régions n'est en quelque sorte que le *nec plus ultra* dans la recherche d'un Gouvernement équilibré, mais ce n'est pas à proprement parler une contrainte véritable.

L'idée selon laquelle il ne devrait y avoir qu'un seul ministre, sinon au sein de la même région, au moins au sein du même département va progressivement connaître un infléchissement. L'inflation ministérielle, plus spécifiquement au cours de la période Mitterrandienne, va progressivement mettre à mal ce schéma de pensée.

Dans des Gouvernements qui comptent souvent plus de quarante ministres, il est beaucoup moins gênant qu'un seul et même territoire détienne plusieurs ministres. La France ne compte alors que quatre-vingt-quinze départements, et vingt-deux régions ce qui laisse tout de même une marge de manœuvre certaine à l'exécutif. L'accroissement progressif de la légitimité du Président en période de

¹²⁴² En cela la prise en compte de l'équilibre territorial permet clairement de redéfinir la notion de majorité présidentielle, en en élargissant le spectre. Ce critère participe donc de l'affermissement du présidentielisme majoritaire.

¹²⁴³ B.DOLEZ, *op.cit.*, p 153.

concordance des majorités, et celle dont dispose naturellement le Premier ministre en période de cohabitation leur permet de s'affranchir de cette contrainte. Celle-ci ne fait d'ailleurs pas réellement l'objet d'une attention accrue de la part des observateurs de la vie politique.

Il arriva même que deux personnalités issues de la même circonscription législative siègent au sein du même Gouvernement. En la matière, les exemples de Michel Barnier et d'Hervé Gaymard constituent un cas d'école intéressant. Hervé Gaymard fut le suppléant de Michel Barnier dans le département de la Savoie, lors des élections législatives de 1993, sur l'instance de Jacques Chirac alors président du RPR et dont il était l'un des protégés. L'entrée de Michel Barnier au Gouvernement -considérée comme acquise en cas de victoire de la droite aux élections législatives- comme ministre de l'environnement, devait permettre à Hervé Gaymard d'être député de la circonscription. Ce dernier s'imposa sans surprise comme l'un des figures montantes de la campagne chiraquienne en 1995, tandis que Michel Barnier soutient Edouard Balladur tout en veillant à conserver des rapports corrects avec Jacques Chirac. Aussi en 1995, le nouveau Président de la République Jacques Chirac nomma au Gouvernement les deux personnalités : Michel Barnier aux affaires-européennes, presque comme un remerciement d'avoir permis l'émergence du jeune poulain chiraquien, et Hervé Gaymard comme secrétaire d'Etat à la santé¹²⁴⁴.

Depuis lors, les deux personnalités ont également siégé ensemble, peu de temps il est vrai, au sein du Gouvernement Raffarin III, où Barnier occupa le ministère des affaires étrangères et Gaymard celui de l'agriculture. Sur le plan local, le premier prit clairement l'ascendant en Savoie, où il fut élu Président du conseil général, là où le deuxième développa progressivement une carrière européenne¹²⁴⁵. Ici, l'origine géographique commune des deux personnalités n'obéra nullement leur parcours ministériel.

L'appartenance à un même département peut cependant se révéler rédhibitoire et conduire le Président à trancher clairement en faveur de l'une ou l'autre des personnalités en présence. Ce fut par exemple le cas, dans le Gouvernement Raffarin, entre Didier Quentin et Dominique Bussereau, l'un et l'autre

¹²⁴⁴ Décret du 18 mai 1995 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 19 mai 1995).

¹²⁴⁵ Ce qui est vrai sur le plan national ne l'est pas forcément sur le plan départemental où la relation Barnier/Gaymard n'a pas toujours été sans heurts. Michel Barnier fut ainsi contraint de lâcher la circonscription à Hervé Gaymard, et d'aller un peu plus rapidement que prévue vers un mandat de sénateur du même département.

députés de Charente-Maritime. Le premier, proche de Jacques Chirac et diplomate de formation était pressenti pour être ministre de l'outre-mer, tandis que le nouveau Premier ministre plébiscitait l'entrée de son ami d'enfance qui fut avec lui l'un des responsables des jeunes giscardiens. Seul Dominique Bussereau fut finalement nommé au Gouvernement¹²⁴⁶.

Quoiqu'il en soit, la prise en compte de l'équilibre territorial demeure à géométrie variable. A partir de 1995, il faut surtout noter la forte représentation d'élus de la région Ile de France au sein des Gouvernements. Un tel phénomène témoigne en réalité principalement d'un bouleversement des pratiques électorales. Jacques Chirac va développer une culture du parachutage, réservant fréquemment aux anciens ministres ou aux poids lourds de la majorité des circonscriptions acquises, à Paris ou aux portes de Paris, pour permettre leur accession à l'Assemblée Nationale¹²⁴⁷. Ainsi sur dix-sept ministres de plein exercice, sept sont élus de Paris ou d'un département de la région Ile de France, et cette proportion est encore plus élevée si l'on prend en considération les ministres délégués ou les secrétaires d'Etat¹²⁴⁸.

Cette pratique constitue une rupture profonde avec la logique gaullienne ou pompidolienne consistant à envoyer les ministres faire leur preuve dans des circonscriptions de province, parfois considérer comme des « terres de reconquête ». Elle traduit bien un essoufflement de l'idée selon laquelle les élections législatives constituent la première étape du maillage territorial.

Le Gouvernement Jospin maintiendra le déséquilibre de ses devanciers concernant le nombre des régions représentées, mais marquera quand-même un léger recul de la région Ile de France, le personnel formant les Etats-majors socialiste étant plus équitablement réparti sur le plan territorial. En réalité, il faut observer que pour Lionel Jospin, la logique n'est plus vraiment à la prise en compte de critères qu'il a toujours dédaigné. Il souhaite une équipe resserrée autour de fonctions essentielles. De surcroît, le Premier ministre souhaite prohiber le cumul entre fonctions ministérielles et mandats

¹²⁴⁶ Un tel choix n'a pas été anodin, les deux personnalités espérant ensuite présider le Conseil général de la Charente-Maritime. Dominique Bussereau obtint finalement gain de cause, la qualité d'ancien ministre ayant été déterminante pour cela.

¹²⁴⁷ L'exemple de Guy Drut parachuté en Seine-et-Marne est parmi les plus probants.

¹²⁴⁸ Parmi ces derniers on peut citer les exemples de Jacques Toubon, Bernard Pons, Roger Romani, Claude Goasguen, Eric Raoult, Guy Drut et Françoise de Panafieu pour les seuls ministres de plein exercice. Ce qui frappe encore plus c'est le nombre de députés issus du seul département capital, mais Jacques Chirac était préalablement maire de Paris, et il a souhaité s'appuyer sur son entourage proche.

exécutifs locaux. Avec Lionel Jospin, on retrouve donc la logique qui avait animé le Général de Gaulle au moment de son entrée en fonction. Le mandat ministériel ne saurait être impératif, et l'exécutif représente la nation dans son entièreté. Les considérations d'ordre locale passent donc logiquement au second plan.

Durant, le deuxième mandat de Jacques Chirac on assiste à une légère atténuation de cette décroissance. Certes, le Gouvernement Raffarin II, composé immédiatement après les élections législatives de juin 2002, ne permet que la représentation de douze régions, mais les choses s'améliorent nettement avec le Gouvernement Raffarin III puisque seize régions y sont représentées. Plusieurs facteurs expliquent ce constat. Le premier réside sans doute dans le profil même du Premier ministre, puisqu'il était précédemment président de région et avait été sénateur. De surcroît, il avait porté devant le Parlement un texte important ouvrant la deuxième vague de décentralisation, ce qui justifie une attention au moins de principe à la bonne représentation territoriale du Gouvernement¹²⁴⁹.

Le deuxième facteur explicatif réside certainement dans le contexte politique même. La constitution du Gouvernement Raffarin III intervient précisément au lendemain d'un échec aux élections régionales, et celui-ci se révèle sans précédent pour la droite qui ne conserve que deux régions sur les vingt-deux alors existantes. Une telle situation suppose donc le développement d'une logique de reconquête territoriale ce qui induit de porter une attention accrue au maillage territorial. Reconduit dans ses fonctions, le Premier ministre constituera donc une équipe plus politique, où les membres issus de la société civile sont beaucoup moins nombreux, et aura à cœur de faire émerger des talents régionaux pour préparer les échéances électorales futures. Enfin, il faut observer une forte augmentation du nombre de ministres, puisque le Gouvernement Raffarin III en comporte quarante-trois, ce qui nécessairement augmente les chances d'un certain équilibre territorial.

Alors même qu'il ne comporte que trente-et-un membre, et compte plusieurs ministres issus de la société civile, le Gouvernement Villepin maintient l'effort entamé par son prédécesseur, puisque son équipe permet la représentation de quatorze régions administratives¹²⁵⁰.

¹²⁴⁹ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la France.

¹²⁵⁰ Ce relatif bon équilibre a pu surprendre, notamment au vu de la personnalité de Dominique de Villepin, qui n'a jamais été élu, et ne montrait aucun tropisme pour les enjeux territoriaux. Il tient pour une part substantielle au maintien de certains des ministres désignés par son prédécesseur.

Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, les différents Gouvernements Fillon comporteront à chaque fois des représentants d'au moins treize régions administratives. Cependant, il faut de nouveau noter une légère recrudescence du nombre de membres issus de la région Ile de France. Il faut à cet égard rappeler que Nicolas Sarkozy était lui-même élu de cette région, ce qui peut expliquer une telle augmentation. Il est assez difficile de savoir s'il y a eu une volonté réelle du Président et de son Premier ministre de veiller au respect d'une certaine égalité territoriale, ou si celle-ci est le fruit d'une bonne répartition naturelle des personnalités sélectionnées. Toujours est-il que l'approche des élections régionales de 2010 a pu constituer un bon facteur explicatif¹²⁵¹.

C'est durant le quinquennat de François Hollande que les territoires seront représentés de la manière la plus équilibrée. Le Gouvernement Ayrault permet ainsi la représentation de dix-sept des anciennes régions administratives, tout comme la deuxième équipe de Manuel Valls formée en septembre 2014, seulement quelques mois seulement après son accession à Matignon. Cet effort certain d'équilibre tient d'abord à la personnalité même du Président de la République, souvent qualifié d'homme de synthèse.

Ce trait de caractère se ressent assez nettement dans la composition des gouvernements Hollande, et le fait qu'il ait exercé préalablement la responsabilité de premier secrétaire du Parti socialiste n'est pas anodin. Fin connaisseur du fonctionnement de l'appareil politique, François Hollande maîtrise parfaitement chaque fédération, et a été amené à de nombreuses reprises à travailler lui-même directement sur les investitures à la fois aux élections législatives, et aux élections locales. Tout cela explique qu'il soit naturellement très au fait des questions liées à la répartition des portefeuilles entre les différentes régions.

L'autre facteur consiste certainement dans la survenance des échéances électorales, puisque François Hollande savait qu'il aurait à affronter en cours de mandat à la fois des élections municipales, et des élections régionales. Veiller à une représentation territoriale équilibrée était donc également un moyen de mieux assurer le service après-vente des réformes du Gouvernement, et de mieux les préparer.

¹²⁵¹ Nicolas Sarkozy insistera pour qu'un grand nombre de personnalités tentent de partir à la reconquête des régions. Xavier Darcos, pourtant perçu comme un des poids lourds, en fera les frais, puisque son échec en Aquitaine face à Alain Rousset lui coûtera sa place au sein du Gouvernement.

Certes, il faut observer que pour les élections municipales, le résultat ne fut pas couronné de succès¹²⁵², mais les socialistes limiteront l'échec aux élections régionales, et il est certain que la présence de certains poids lourds locaux au Gouvernement, comme Jean-Yves Le Drian, y contribuera largement¹²⁵³. Pour autant, le critère de l'équilibre territorial est de moins en moins essentiel aux fins de reconquête territoriale, l'efficacité d'un tel maillage étant tributaire de la bonne acceptation de la politique du Gouvernement par l'opinion publique.

Au-delà de cette approche strictement numérique, la disparité naturelle entre les régions elles-mêmes ne s'est pas atténuée. Entre 2002 et 2017, l'Ile de France a continué d'écraser largement les autres régions, lesquelles ne compteront jamais plus de quatre ministres au sein d'un même Gouvernement. Il est intéressant de constater que les régions qui se détachent par leur nombre sont les régions Picardie et Centre. En réalité, elles bordent la région Ile de France et constituent donc des zones de parachutage facile pour d'éventuels poids lourds d'une majorité. Certaines régions restent nettement lésées. L'exemple le plus probant est sans doute celui du Limousin. Bien que ce territoire ait offert deux Présidents de la République à la France, il ne comptera aucun membre du Gouvernement entre 1997 et 2002. De même, le Languedoc-Roussillon ne portera qu'une seule personnalité aux fonctions ministérielles au cours de cette même période¹²⁵⁴.

Outre la taille des régions, le profil du personnel politique qui s'y investit peut justifier un tel constat. Un Président de région très actif, mais qui ne souhaite pas occuper de fonctions nationales peut aussi faire oublier les autres élus de son territoire. Dans le Languedoc, la personnalité même de Georges Frêche a sans doute pu entraîner ce phénomène.

Il faut enfin observer que l'appartenance à certains territoires a pu parfois de manière circonstanciée et en raison d'un contexte politique particulier justifier l'entrée au Gouvernement de certaines personnalités politiques. Ainsi en 1986 les entrées au Gouvernement de Lucette Michaux-Chevry pour la Guadeloupe, et de Gaston Flosse pour la Polynésie Française, manifestent bien une volonté

¹²⁵² Il faut à cet égard observer qu'autant la représentation des régions au sein du Gouvernement témoigne d'une volonté manifeste d'un certain équilibre, les maires de grandes villes seront très peu présents dans le Gouvernement Ayrault, les seuls contre-exemples étant le Premier ministre lui-même (Nantes), et la ministre des sports Valérie Fourneyron (Rouen).

¹²⁵³ Sur les treize grandes régions mises en place par François Hollande, six seront finalement détenus par la gauche.

¹²⁵⁴ L'entrée au Gouvernement de Carole Delga, qui n'est alors que simple conseillère régionale du Languedoc-Roussillon trouve sans doute une explication importante dans une volonté du Premier ministre d'alors, catalan d'origine de permettre une bonne représentation de cette région.

présidentielle de se tourner davantage vers l'outre-mer. De la même manière, le choix d'Emile Zuccarelli pour occuper le portefeuille de ministre de la fonction publique dans le Gouvernement de cohabitation dirigé par Lionel Jospin¹²⁵⁵ ne devait rien au hasard et visait à rendre plus facile l'acceptation de la politique du Gouvernement en Corse.

La part que peut prendre les dosages territoriaux dans la composition du Gouvernement demeure donc d'une grande variabilité. Celle-ci est tributaire à la fois du contexte politique, mais également des hommes et de leur attachement à la fois au fonctionnement de l'appareil politique et aux questions régionales. Un Président de la République qui s'investit davantage dans la gestion quotidienne du parti aura tendance à accorder un intérêt légèrement accru à la question de la représentation territoriale.

Quoiqu'il en soit, il ne faut pas mésestimer l'intérêt pratique que peut représenter pour une région le fait que l'un de ses élus occupe une fonction gouvernementale. Bien que les dispositions de l'article 23 prohibent tout cumul entre fonctions ministérielles et mandat parlementaire, le membre du Gouvernement conserve nécessairement des liens étroits avec le territoire qui l'a élu, et son influence est souvent déterminante pour les décisions qui sont susceptibles de l'impacter, quand bien même celles-ci excéderaient le champ de compétence qui lui a normalement été conféré.

§4. La parité et la représentation des minorités visibles

Il convient de s'attarder d'abord sur la prise en compte de cet impératif par les responsables politiques de la Cinquième République (A), avant de s'interroger sur l'intensité de la contrainte qui en résulte (B).

A. La prise en compte progressive de ces impératifs dans le cadre de la composition d'un Gouvernement

La question de la représentation des femmes au sein des Gouvernements de la Cinquième République longtemps été ignoré par les titulaires du pouvoir exécutif. Certes, le tout premier Gouvernement de la Cinquième République, dirigé par Michel Debré, en comptera une Nafissa Sid Cara, en charge des questions algériennes auprès du Premier ministre. Mais celle-ci quittera le Gouvernement

¹²⁵⁵ Il occupera cette fonction entre le 4 juillet 1997 et le 27 mars 2000, où il privilégiera la mairie de Bastia.

immédiatement après le départ de celui-ci¹²⁵⁶. Il faudra alors attendre le dernier Gouvernement Couve de Murville pour qu'une femme occupe de nouveau des fonctions gouvernementales¹²⁵⁷. Celle-ci sera d'ailleurs la seule à bénéficier d'une telle promotion tout au long de la période entre 1965 et 1974, et durant la totalité du mandat de Georges Pompidou aucune autre femme n'accédera à de telles fonctions. Dans l'esprit des responsables politiques d'alors, l'idée de chercher spécifiquement une femme n'est pas encore développée.

Après l'arrivée au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing, la question de la représentation féminine se posera de manière prégnante. D'abord les femmes seront plus nombreuses à siéger au sein des gouvernements puisque trois d'entre elles entreront dans l'équipe Chirac, et quatre participeront aux différents gouvernements formés par Raymond Barre. Une telle pratique accompagne clairement la logique de renouveau institutionnel prônée par Giscard. Au-delà de ces considérations numériques, la question féminine devient une préoccupation gouvernementale. La montée en puissance de Simone Veil¹²⁵⁸, et la création d'un secrétariat d'Etat à la condition féminine¹²⁵⁹ constituent des illustrations probantes de cette tendance. La captation de l'électorat féminin devient un enjeu politique, et le fait d'avoir des femmes au sein du Gouvernement est désormais perçu comme un impératif d'équilibre.

La même logique subsistera dans les différentes équipes de la présidence de François Mitterrand. Plusieurs facteurs vont largement contribuer à une meilleure prise en compte de ce nouveau critère. D'abord, l'exemple de Simone Veil, et l'importance du rôle politique qu'elle a joué au côté de l'ancien Président de la République apportent du crédit à l'idée qu'avoir une femme dans les plus hauts rangs de la hiérarchie gouvernementale peut constituer un atout maître pour l'exécutif. Ensuite, les mouvements visant à défendre l'idée de l'existence d'un droit des femmes, et déjà implicitement celle de tendre vers la parité, connaissent des développements importants au début des années 1980 avec l'arrivée au pouvoir d'un Président socialiste¹²⁶⁰.

¹²⁵⁶ Décret du 15 avril 1962 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 16 avril 1962).

¹²⁵⁷ Il s'agit de Marie-Madeleine Dienesch, nommée secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires-sociales. Cf décret du 10 juillet 1968 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 11 juillet 1968).

¹²⁵⁸ Cette dernière fut ministre de la santé pendant plus de cinq ans, et s'est spontanément imposée comme une personnalité politique de premier plan.

¹²⁵⁹ Ce portefeuille fut occupé par Françoise Giroud dans le Gouvernement Chirac, mais cette dernière ne fut pas remplacée.

¹²⁶⁰ P.FAVIER et M.MARTIN-ROLAND, *La décennie Mitterrand, Tome 3 : les défis*, Seuil, 1996, pp 569 et s.

La place des femmes va donc être constamment maintenue dans les différents gouvernements socialistes de la période. On en dénombre six dans les Gouvernements Mauroy I, Mauroy II, Mauroy III, Fabius, Rocard I et Rocard II, et sept dans les Gouvernements Cresson et Bérégovoy. De même la nomination d'Edith Cresson à Matignon ne doit rien au hasard, et doit bien être interprétée comme une déclaration d'intention du nouveau Président de la République.

Le chiffre sera un peu inférieur dans les deux Gouvernements de cohabitation dirigés par Jacques Chirac et Edouard Balladur. Toutefois, au lendemain de son élection à la Présidence de la République en 1995, Jacques Chirac manifesterait également une attention accrue à la question de la parité, et le premier Gouvernement Juppé comptera douze visages féminins. Mais moins de six mois après sa prise de fonction, la deuxième équipe du même nom n'en comptera plus que quatre¹²⁶¹. Cet épisode de ce que la presse grand public a appelé le départ des jupettes emportera de vraies conséquences, et vaudra à François Baroin qui avait été le jeune porte-parole du premier Gouvernement à seulement trente ans, et fut lui aussi sortant cette formule désormais restée célèbre : « les femmes et les enfants d'abord »¹²⁶².

Pour l'opinion publique, cela emportera des conséquences désastreuses. Le nouveau Premier ministre donnera le sentiment général de faire porter à quelques femmes les difficultés de ses premiers mois à Matignon¹²⁶³. Ce faisant, il accrédite aussi l'idée que la nomination de ces dernières au sein du Gouvernement relevait davantage d'une forme de démocratie d'opinion que d'un choix raisonné et équilibré.

Du coup, ce sont ses propres décisions qui en éprouvent un certain discrédit. D'aucuns ont aussi observé que la plupart des femmes nommées dans la première équipe Juppé, bien que nombreuses, occupaient presque toutes des fonctions subalternes de secrétaires d'Etat, et étaient déclassées dans l'ordre protocolaire. Au lendemain du changement de Gouvernement, Georges-Marc Benhamou recueillera de François Mitterrand la confiance suivante : « On dirait qu'ils les ont mis en bout de liste, comme s'ils avaient peur de les oublier au dernier moment. Ils ne savaient pas quoi faire

¹²⁶¹ Il s'agit de Corinne Lepage, d'Anne-Marie Couderc, d'Anne-Marie Idrac et de Margie Sudre. (Cf JORF du 8 novembre 1995).

¹²⁶² S-P BROSSOLETTE, « Baroin la mue de l'éternel benjamin », *Le Point*, 11 octobre 2010.

¹²⁶³ C'est du moins l'interprétation qu'en a retenu une partie de la classe politique, notamment l'opposition d'alors.

d'elles »¹²⁶⁴. Quoiqu'il en soit, une observation attentive de la composition des Gouvernements montre que les femmes présentes dans l'équipe d'Alain Juppé n'occupent ni les ministères régaliens, ni les portefeuilles techniques les plus importants¹²⁶⁵, à l'exception peut-être d'Elisabeth Hubert nommée à la santé, mais celle-ci est elle aussi mal classée dans la hiérarchie gouvernementale, et son périmètre est strictement limité à ce domaine de compétence.

Le Gouvernement Jospin marquera un tournant dans la prise en compte de la représentation féminine. Dès 1997, il placera au sommet de la hiérarchie gouvernementale deux femmes, déjà considérées comme des poids lourds du parti socialiste : Martine Aubry à l'emploi et à la solidarité, et Elisabeth Guigou au travail¹²⁶⁶. Plus nettement, sur les quatorze portefeuilles gouvernementaux, cinq seront confiés à des femmes parmi lesquelles la culture, et l'aménagement du territoire. En revanche, les femmes sont un peu moins nombreuses dans les strates inférieures de la hiérarchie gouvernementale, mais on notera quand-même la présence de plusieurs noms qui commencent alors déjà à émerger politiquement comme ceux de Ségolène Royal à l'enseignement scolaire, ou de Marylise Lebranchu aux PME et à l'artisanat.

La représentation féminine devient donc progressivement un critère, au point que certains auteurs parlent alors de démocratie d'opinion¹²⁶⁷. En 1997, le terme peut sans doute paraître un peu fort. Avoir des femmes au sein du Gouvernement est perçu comme un atout vis-à-vis d'une partie de l'opinion publique, mais sans doute serait-il prématuré de parler alors d'obligation au sens juridique du terme. S'il est certain que leur absence totale aux responsabilités les plus élevées aurait sans doute été décriée, la presse n'en est pas encore à compter leur nombre, et ce critère ne peut pas être considéré comme prépondérant à cette période.

Tout au long de la troisième cohabitation, les femmes demeureront en nombre constant, et le départ de l'une d'entre elle d'un portefeuille important entraînera mécaniquement l'arrivée d'une autre. Ce fut par exemple le cas au départ de Martine Aubry pour la mairie de Lille, quand Elisabeth Guigou

¹²⁶⁴ B.DOLEZ, *op.cit.*, p 151.

¹²⁶⁵ La plupart des portefeuilles de plein exercice confiés à des femmes faisaient généralement l'objet d'un simple ministère délégué ou secrétariat d'Etat dans les Gouvernements précédents. L'exemple de Françoise de Panafieu nommé au tourisme en apporte une illustration probante.

¹²⁶⁶ Décret du 4 juin 1997 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 5 juin 1997).

¹²⁶⁷ Cette expression est notamment utilisée par Bernard Dolez à une époque où il n'existe pas encore de véritable obligation concernant la représentation féminine. Cf B.DOLEZ, *op.cit.*, p 149

passera de la Chancellerie à l'emploi, et Marylise Lebranchu sera promue comme Garde des sceaux¹²⁶⁸. De même le départ de Catherine Trautmann entraînera-t-il son remplacement par Catherine Tasca¹²⁶⁹. Plusieurs femmes hériteront-elles de ministère délégué ou de secrétariats d'Etat plus important en cours de mandat. Ce fut par exemple le cas de Florence Parly nommé ministre délégué au budget après le départ de Christian Sautter vers Bercy, ou de Marie-Noëlle Liennemann nommée secrétaire d'Etat au logement. Quoiqu'il en soit, il faut constater que la pratique développée par Lionel Jospin témoigne bien d'une intention explicite de maintenir constant le nombre de femmes siégeant au sein du Gouvernement. Un premier pas est donc clairement franchi.

En matière de représentation féminine, les gouvernements Raffarin s'inscriront dans la continuité de l'orientation fixée par son prédécesseur à Matignon. Ainsi dès le lendemain des élections législatives, le Gouvernement Raffarin II comptera onze femmes, tandis que l'équipe Raffarin III pourtant légèrement plus nombreuses en présente dix. De surcroît, la nomination de Michèle Alliot-Marie à la défense apparaît comme un symbole fort. Elle est la première femme à occuper ce portefeuille régalien. Le réel succès qu'elle y rencontrera, et sa popularité vis-à-vis des militaires vont largement contribuer à sa notoriété¹²⁷⁰. Quoiqu'il en soit le caractère inédit de cette désignation se poursuivra, parce-que cette dernière enchaînera en l'espace de neuf ans les quatre ministères régaliens, et sera également la première femme nommée à l'intérieur en 2007, puis aux affaires étrangères en 2010.

Le Gouvernement de Dominique de Villepin marquera un léger infléchissement. Parmi les trente-et-un membre, seul six sont des femmes, et seul deux occupent un ministère de plein exercice. En outre, le portefeuille de la parité et de l'égalité professionnelle qui existait sous son prédécesseur a été supprimé. Quoiqu'il en soit, nous pouvons conclure que durant le deuxième mandat de Jacques Chirac, une attention accrue est portée à la question de la représentation féminine. t désormais une attention

¹²⁶⁸ Décret du 18 octobre 2000 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 19 octobre 2000).

¹²⁶⁹ Décret du 27 mars 2000 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 28 mars 2000).

¹²⁷⁰ Pour autant, si ce choix peut se révéler audacieux, Jacques Chirac n'a pas d'abord confié les rênes du ministère de la défense à Michèle Alliot-Marie parce qu'elle était une femme. Elue présidente du RPR en décembre 1999 à la surprise générale et sans disposer du soutien présidentiel, elle est ainsi un maillon essentielle de la recomposition majoritaire au moment de la création de l'UMP. Les conditions particulières de son accession à la tête du parti gaulliste, lui confèrent une autonomie politique inédite vis-à-vis du nouveau Président de la République. Or, Michèle Alliot-Marie n'est pas très favorable à la création de l'UMP craignant que cela n'entraîne une dilution de la majorité. Au moment de la constitution du nouveau Gouvernement, Jacques Chirac doit donc donner un portefeuille de la première importance à cette dernière en échange de l'acceptation du parti majoritaire unique. Le tempérament personnel de Michèle Alliot-Marie, et la volonté symbolique de confier la gestion des armées à une femme jouent certainement un rôle, mais ce n'est pas la motivation essentielle de la décision

accrue. Pour autant, il n'y a pas encore à proprement parler d'obligations en la matière.

Le véritable tournant date de la Présidence de Nicolas Sarkozy. Au cours de la campagne présidentielle, le candidat exprime le vœu d'un Gouvernement resserré car ne comptant pas plus de quinze ministres, et strictement paritaire¹²⁷¹. Cette annonce a une portée d'autant plus forte qu'elle intervient dans le cadre d'un discours prononcée lors de la Journée annuelle de la femme. Autant, la promesse d'une limitation du nombre de ministres ne fera pas *flores*, autant celle d'une assez stricte égalité hommes/femmes sera suivie d'effet.

Ainsi, dans la première équipe dirigée par François Fillon, sur les quinze ministres nommés sept seront des femmes, ce qui porte quand-même leur proportion à 46%. Seule atténuation de ce constat, les quatre secrétaires d'Etat, et le Haut-Commissaire nommé seront tous des hommes. Ce détail n'est pas complètement anodin, car il témoigne de la prévalence des considérations politiques dans le choix effectué alors par les membres de l'exécutif¹²⁷². Il fallait pouvoir communiquer sur le respect par le Président de la République de sa promesse de campagne, quitte à reléguer des candidats initialement pressentis pour des ministères de plein exercice vers des fonctions secondes. Le Gouvernement Fillon II formé un mois après, au lendemain des élections législatives complète la liste des secrétaires d'Etats. Sur douze titulaires de cette fonction quatre seront des femmes.

Plus largement, la composition des premiers Gouvernements de l'ère Sarkozy est symptomatique d'un changement d'époque. Comme le relèvera le journal *Le Monde*, le nouveau Président de la République ne lésinera pas sur les symboles, et accentuera ses choix de parité, de diversité et d'ouverture. La nomination de Rachida Dati, de Fadela Amara et de Rama Yade, sont perçues par une partie de la presse comme une volonté de permettre une meilleure représentation de la diversité ou des minorités visibles¹²⁷³.

Le glissement est donc manifeste, et il est possible de percevoir dans de telles évolutions l'émergence d'une forme de « démocratie d'opinion ». Ici, l'exécutif admet implicitement l'idée que des critères

¹²⁷¹ C.JAKUBYSZYN, « Ouverture, parité, diversité : Sarkozy persiste et signe », *Le Monde*, 20 juin 2017.

¹²⁷² Certains observateurs ont vu là le signe que la volonté du nouveau Président de la République répondait à une volonté d'affichage. Il faut toutefois relever que l'engagement du candidat à l'élection présidentielle ne portait que sur les ministères de plein exercice, et non sur les secrétariats d'Etat.

¹²⁷³ *Ibidem*.

tels que le sexe, l'origine ethnique ou les convictions religieuses ou philosophique doivent être pris en compte pour permettre un Gouvernement plus représentatif. Là où une partie des observateurs salue un surcroît d'égalité, d'autres peuvent relever le risque que la composition d'un Gouvernement devienne désormais le fruit d'une forme de « cosmétique politique », où une personnalité ne serait pas d'abord choisie pour son excellence.

Quoiqu'il en soit, les Gouvernements Fillon I et II marquent incontestablement une rupture en ce que la recherche d'une égalité hommes/femmes dans la composition des Gouvernements semble être devenue presque une obligation morale que s'imposerait le pouvoir exécutif. Pourtant, au fur et à mesure des ajustements techniques opérés, les déclarations d'intention premières du candidat à l'élection présidentielle vont être démenties, sans qu'un réel déséquilibre n'en découle.

Ainsi, au terme du premier grand remaniement de l'équipe Fillon II, intervenu au lendemain des élections européennes de juin 2009, sur les seuls ministères de plein exercice, les femmes ne sont plus que quatre sur quinze ministres. En effet, parmi les quatre ministres de pleins exercices sortants figureront trois femmes, et celles-ci seront toutes remplacées par des hommes¹²⁷⁴. Paradoxalement, et à l'inverse de la pratique qui avait eu cours en début de mandat, ce sont cette fois-ci les postes de secrétaire d'Etat qui vont servir de variable d'ajustement, puisque sur les dix-neuf secrétaires d'Etat que compte la nouvelle équipe, neuf sont des femmes. Quoiqu'il en soit, dans sa globalité, le Gouvernement n'est plus paritaire, ce que la presse ne manquera pas de relever, y voyant une négation des engagements de campagne du candidat.

La proportion de femmes ministres ne sera pas vraiment supérieure dans l'équipe Fillon IV, postérieurement au changement de Gouvernement de novembre 2010. La nouvelle équipe comportera seize ministres, parmi lesquels cinq femmes, soit un petit peu moins d'un tiers¹²⁷⁵. Le même équilibre régit l'ensemble des strates gouvernementales, qu'il s'agisse des ministres délégués (deux femmes sur six), ou des secrétariats d'Etat (trois femmes sur huit). Pour autant, l'intention initiale de Nicolas Sarkozy aura permis la promotion de femmes à la tête de portefeuilles particulièrement stratégiques, Michèle Alliot-Marie est nommée aux affaires étrangères avec le titre de ministre d'Etat, et après

¹²⁷⁴ B.FERRAN, « La parité des ministres n'est plus respectée », *Le Figaro*, 24 juin 2009.

¹²⁷⁵ Décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 15 novembre 2010).

avoir occupé tous les portefeuilles régaliens¹²⁷⁶, Christine Lagarde conservera le ministre de l'économie et des finances pendant la quasi-totalité du mandat présidentiel¹²⁷⁷, et Nathalie Kosciusko-Morizet héritera du portefeuille de l'écologie à une place protocolaire particulièrement avantageuse. A la fin du mandat de Nicolas Sarkozy, la question de la représentations féminine apparaît comme un critère difficilement contournable dans le choix des ministres.

Le Gouvernement Ayrault comprendra vingt ministres de plein exercice, parmi lesquels dix femmes pour dix hommes. Il compte également lors de sa formation dix-sept ministres délégués, parmi lesquels huit femmes et neuf hommes¹²⁷⁸. Pour la première fois l'intégralité du Gouvernement est presque strictement paritaire. Comme son prédécesseur, il s'agissait bien d'une promesse de campagne de François Hollande, qu'il avait d'ailleurs renouvelée par écrit en répondant à un questionnaire de l'Observatoire de la Parité femmes/hommes¹²⁷⁹. De la même manière, il nommera une ministre de plein exercice en charge de la question du droit des femmes, conformément, là encore, à ses engagements.

Pour autant, cette égalité de nombre ne vaut pas vraiment égalité dans la hiérarchie gouvernementale. D'abord, les ministères régaliens sont occupés par des hommes, à l'exception de la Chancellerie dévolue à Christiane Taubira, et cela durant toute la durée du mandat présidentiel. La garde des Sceaux sera d'ailleurs elle-même remplacée par un homme, Jean-Jacques Urvoas, après sa démission pour désaccord politique avec le chef du Gouvernement sur la question de la justice pénale des mineurs¹²⁸⁰. Les femmes occupent principalement des portefeuilles qui ne sont pas traditionnellement les plus importants dans la hiérarchie gouvernementale, même si elles sont pour certaines d'entre elles assez bien placées dans l'ordre protocolaire¹²⁸¹. Ce constat peut donner le sentiment que le souci des

¹²⁷⁶ Elle fut successivement ministre de la défense durant la totalité du quinquennat de Jacques Chirac, puis ministre de l'intérieur entre 2007 et 2009, de la justice entre 2009 et 2010 et des affaires étrangères jusqu'en 2011.

¹²⁷⁷ Sa nomination comme Président du FMI le 5 juillet 2011 entraînera le dernier remaniement du quinquennat de Nicolas Sarkozy.

¹²⁷⁸ C'est donc le premier Gouvernement de la Cinquième République à pouvoir être qualifié de strictement paritaire.

¹²⁷⁹ C'est du moins ce que rapporte le site internet de cette institution. Cf « Gouvernement totalement paritaire : une première », Communiqué du Haut Conseil à l'Égalité entre les Femmes et les Hommes du 18 mai 2012, www.haut-conseil-egalite.gouv.fr.

¹²⁸⁰ Décret du 27 janvier 2016 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 28 janvier 2016).

¹²⁸¹ Marisol Touraine occupe ainsi un ministère de la santé élargi aux solidarités et se situe en sixième position dans le décret de nomination. Cécile Duflot hérite quant à elle d'un ministère de « l'égalité des territoires », qui recouvre en réalité le logement, et une partie de l'aménagement du territoire. Ces domaines de compétence sont importants, mais ils sont rarement situés au sommet de la hiérarchie ministérielle. Or, dans le Gouvernement Ayrault, ils supplantent certains

apparences a prédominé sur celui de bonne gouvernance. Il tend à témoigner d'une conception où l'existence d'une équipe paritaire devient une contrainte intrinsèque. Il faut, pour le principe pouvoir afficher le respect de l'objectif fixé, sans que la répartition des ministères les plus importants ne soit réellement étudiée.

Le Gouvernement Valls restera paritaire. Le nombre d'hommes et de femmes titulaires d'un ministère de plein exercice sera rigoureusement le même huit hommes, et huit femmes. Comme dans le Gouvernement Ayrault, la très légère différence résulte de la strate inférieure, puisque neuf hommes seront nommés à la tête de secrétariats d'Etat contre seulement huit femmes. On assiste de surcroît à la promotion éclair de certaines femmes. La troisième, quatrième et cinquième place suivant l'ordre protocolaire sont ainsi dévolues à des femmes¹²⁸². La logique selon laquelle le départ d'une femme doit entraîner l'arrivée d'une autre paraît désormais bien ancrée dans les mentalités. Pour les membres de l'exécutif, le respect de cet impératif peut parfois virer au casse-tête, et constitue un nouveau facteur d'équilibre.

A côté de cette obligation, la représentation des minorités visibles reste un critère, dans la continuité de la ligne fixée durant le mandat de Nicolas Sarkozy. Le parcours de Myriam El Khomri est emblématique. Lorsque cette dernière entrera au Gouvernement à la tête d'un secrétariat d'Etat à la politique de la ville, elle est uniquement adjointe au maire de Paris. Née en 1978, elle est également la benjamine du Gouvernement. Seulement un an après, elle est nommée à la tête du ministère du travail et de l'emploi pour porter une des réformes les plus sensibles du quinquennat, laquelle conduira d'ailleurs Matignon à l'usage de l'article 49 alinéa 3. Quoiqu'il en soit, le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes apparaît désormais comme une contrainte incontournable de la composition du Gouvernement dont le respect est vérifié, et paraît devoir être strictement observé. Tout cela conduit nécessairement à s'interroger sur la valeur normative de cette nouvelle pratique.

Force est de constater que de la logique initiale qui consistait à assurer une bonne représentation féminine au sein des Gouvernements, on est progressivement passé à celle d'équipes tendant à une

ministères régaliens, notamment l'intérieur et la défense. Les autres ministères confiés à des femmes relèvent de fonctions moins considérées, la culture, l'enseignement supérieur, le droit des femmes, la fonction publique et la réforme de l'Etat, l'artisanat et le commerce et enfin le sport

¹²⁸² Ségolène Royal retrouve la tête d'un grand ministère de l'écologie, Najat Vallaud-Belkacem est nommée à l'éducation-nationale et Christiane Taubira conserve le ministère de la justice

parité parfaite. Il convient, dès lors, de s'interroger sur la valeur juridique que peut revêtir une telle obligation.

B. La question de la valeur juridique de telles contraintes

D'abord, il faut noter que cette obligation ne résulte à proprement parler d'aucun texte écrit. Aucune disposition de la Constitution, ni même d'une loi organique n'en laisse entrevoir l'esquisse, et si le législateur s'est saisi de la question de l'égalité homme/femme d'abord dans les scrutins locaux, puis aux élections législatives, il n'a jamais tenté d'interférer dans la composition du Gouvernement, respectant pleinement l'autonomie organique du Gouvernement. Ce sont les Présidents de la République eux-mêmes qui sont à l'origine de cette contrainte et qui ont choisi d'en faire une proposition de campagne. C'est au moins le cas des trois derniers candidats élus à la Présidence de la République, Nicolas Sarkozy d'abord, François Hollande ensuite, et Emmanuel Macron en tout dernier lieu¹²⁸³.

Sans préjuger de sa valeur normative, cette pratique revêt un caractère tautologique, puisque c'est bien l'appareil d'Etat qui crée ici les propres conditions de son encadrement. La répétition du phénomène est consacrée dans le temps, puisque les trois derniers candidats élus à la présidence de la République non seulement en ont fait un engagement de campagne, auquel ils se sont astreints. Ils ont donc créé une obligation qui les liait personnellement. Dès lors, ce qui était une simple pratique et devenu un usage.

Pour pouvoir en identifier la nature juridique, il importe de qualifier l'origine et l'importance de la contrainte qui en découle. La première difficulté consiste à déterminer si le choix de faire de la parité gouvernementale une promesse de campagne résulte bien de la volonté même du candidat, ou si celui-ci a pu se sentir lié que ce soit par l'existence du précédent ou par des facteurs externes. Il est clair que lorsque Nicolas Sarkozy s'engage en 2007 sur un Gouvernement strictement paritaire, cette volonté ne peut provenir de la répétition d'une habitude puisque les équipes précédentes ne s'étaient pas encore astreintes au respect d'une telle obligation. Il s'agit donc bien d'un choix politique du

¹²⁸³ Suivant la typologie évoquée au Chapitre II de cette thèse, il s'agit donc d'une pratique *prateter legem*, en ce sens que cette dernière vient combler un vide juridique. En cela l'étude de cette dernière s'avère très intéressante.

principal intéressé¹²⁸⁴. Pour autant, il a pu être influencé au moins partiellement, par l'opinion publique. Plusieurs associations avaient fait de cette question un cheval de bataille, et le thème s'était imposé dans le débat public avant même que le candidat UMP ne s'en saisisse. C'est d'ailleurs bien en cela que l'on peut parler de critère découlant d'une démocratie d'opinion.

Le raisonnement est plus complexe pour ses successeurs. François Hollande¹²⁸⁵ comme Emmanuel Macron¹²⁸⁶ ont revendiqué durant la campagne le respect de cette obligation, au point même de sembler parfois lui conférer un caractère incontournable. Mais, il est certain que la volonté politique du ou des prédécesseurs, et le relatif respect de la parité dans les gouvernements successifs a constitué un précédent dont il était d'autant plus difficile de s'éloigner que des organisations représentatives avaient à cœur de veiller à son respect scrupuleux¹²⁸⁷. C'est donc bien l'accumulation entre la pratique antérieure et l'influence extérieure qui a pu constituer une contrainte pour les responsables de l'exécutif, ce qui n'est pas forcément exclusif d'une certaine sincérité personnelle dans cette prise de position.

La deuxième partie du raisonnement consiste à s'interroger sur l'intensité de cette contrainte. Les responsables de l'exécutif auraient-ils pu éventuellement envisager de s'écarter de cet engagement de campagne, nombre de promesses émanant de candidat étant oubliées postérieurement à l'élection sans que cela ne soulève de réelle difficulté, voire même parfois que cela soit seulement relevé par les observateurs de la vie politique. Ici, plusieurs éléments tendent à renforcer le caractère impératif de l'engagement des candidats.

La première source de contrainte peut résulter de l'attention accrue portée par la presse quotidienne nationale et locale au respect d'une telle obligation. Au lendemain de la formation ou de la modification de la composition d'un Gouvernement, l'ensemble des journalistes prend soin de vérifier

¹²⁸⁴ Le contexte dans lequel il avait effectué cette annonce témoigne aussi de son caractère symbolique. En effet, celle-ci était intervenue lors de la journée de la femme, ce qui en avait nettement accru la portée. Cf « En 2007, pour la journée de la femme, Nicolas Sarkozy promettait la parité au Gouvernement », in *20 minutes*, 8 mars 2017.

¹²⁸⁵ Le site internet de campagne de François Hollande recensait ainsi la parité parmi les engagements incontournables de sa campagne. Voir notamment www.luiresident.fr.

¹²⁸⁶ A.COUE, « Parité. Emmanuel Macron, des promesses en trompe-l'œil ? », *Le Monde*, 28 juin 2017.

¹²⁸⁷ La création d'un Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes témoigne bien de cette tendance. Pour des développements plus précis sur le rôle de cette institution voir notamment la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté.

que celui-ci reste paritaire, bon nombre d'entre eux cultivant même en la matière un souci du strict détail une tolérance étant toutefois admises en cas de nombre de membres impair¹²⁸⁸. Il est certain qu'une équipe qui s'éloignerait trop nettement de cet objectif s'exposerait à de vives critiques de la part des médias¹²⁸⁹. Il faut en revanche relever que l'analyse opérée par les observateurs de la vie politique reste limitée, ceux-ci se focalisant d'abord sur des considérations d'ordre numérique, sans véritablement s'attacher ensuite à la répartition des ministères eux-mêmes, et à leur importance.

Le deuxième facteur de renforcement émane des acteurs institutionnels eux-mêmes. Les assemblées parlementaires, notamment, font du respect de la parité une obligation difficilement contournable. La publication de rapports parlementaires sur le sujet, et la création au sein de l'Assemblée Nationale d'une délégation au droit des femmes va dans ce sens. Elle tend désormais à faire du respect de l'égalité hommes/femmes un axe fort du contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement. Cela accroît donc nécessairement la force de l'obligation pesant sur les membres de l'exécutif.

Enfin, les Etats-majors politiques des partis participent à ce renforcement, en portant une attention particulière à promouvoir des femmes qui puissent ensuite être éligible aux fonctions ministérielles. En cela la culture du respect de la parité s'est installée à toutes les strates de la vie publique, de telle sorte qu'il est difficile pour les responsables de l'exécutif de s'en extraire.

La logique qui alimentait la composition des équipes gouvernementales jusqu'à la fin de la présidence de Jacques Chirac n'est donc pas la même que celle qui prévaut actuellement, puisqu'on est progressivement passé de l'idée de la nécessité d'une représentation féminine au sein des Gouvernements, à celle de l'exigence d'une stricte parité. Le développement de facteurs externes renforçant le caractère intangible de cette obligation interroge nécessairement quant à sa nature précise. La pratique en la matière s'est progressivement imposée comme un usage par la répétition

¹²⁸⁸ Les exemples d'articles de presse relevant l'absence de parité totale au sein des Gouvernements témoignent de cette attention accrue. Pour des illustrations voir notamment durant la Présidence de Nicolas Sarkozy, « Parité au Gouvernement : la promesse oubliée de Nicolas Sarkozy », *Public Sénat*, 8 mars 2010, durant la présidence de François Hollande, A.KREMPF, « Le vrai du faux. La parité stricte respectée au Gouvernement depuis 2012 ? », *France Info*, 8 septembre 2016, et plus récemment sous la présidence d'Emmanuel Macron, M.DAMGE, « Parité : la composition du Gouvernement ne remplit pas toutes les promesses du candidat Macron », in *Le Monde*, 17 octobre 2018.

¹²⁸⁹ Toute la difficulté consiste ici à apprécier si cela suffit à constituer une contrainte de nature à créer une opposabilité politique au sens où l'entendait Jennings. Ici, les conséquences politiques de tels articles restent mineures, et ne semblent pas de nature à constituer une véritable sanction pour le Chef de Gouvernement concerné. Aussi il paraît difficile de parler de sanction au sens juridique du terme, et le caractère véritablement obligatoire de l'usage peut être largement contesté.

constante du phénomène depuis 2007. Mais l'intensité de l'obligation qui pèse désormais sur les titulaires du pouvoir exécutif pose la question de l'existence d'une convention de la Constitution.

Selon l'acception qu'en a développée Pierre Avril, les conventions reposent davantage sur une approche comportementale et morale du droit¹²⁹⁰. Si la répétition du phénomène, et la croyance des acteurs publics dans le caractère irréversible de l'obligation sont des éléments qui conditionnent la notion, cette force obligatoire ne résulte pas d'abord de la juridicité de la norme mais bien de circonstances politiques. Or, c'est bien ce qui caractérise en premier chef l'exigence du respect de la parité. Aucune contrainte de nature juridique ne pèse véritablement sur le Président de la République, mais il n'en reste pas moins que celui qui s'éloignerait de manière trop manifeste de l'objectif fixé s'exposerait à une ferme désapprobation à la fois des observateurs de la vie politique, et d'une partie de l'opinion publique. Ce sont donc bien des considérations morales et politiques qui ont progressivement transformé ce qui devait d'abord être une simple pratique en une véritable contrainte. L'attention soutenue portée par la presse et par les assemblées parlementaires, au respect de cette contrainte accroît l'intensité de l'obligation, mais constitue-t-elle véritablement une sanction au sens politique du terme ?

Là encore, et suivant la méthode de Jennings reprise par Pierre Avril, et à laquelle nous nous rangeons, il faut pour reconnaître l'existence de conventions de la Constitution la réunion de conditions strictement prédéfinies¹²⁹¹.

La première consiste dans la caractérisation d'un précédent suffisamment établi pour que les destinataires de la règle aient pu agir par mimétisme. Cette condition même est nécessaire pour la reconnaissance d'un simple usage, mais sans doute apprécié avec une intensité un peu supérieure pour ce qui concerne l'existence d'une convention. Elle s'apprécie donc avec une certaine subjectivité. Or, plusieurs éléments tendent à pondérer l'idée d'une stricte répétition de la règle durant la période visée. Certes, l'ensemble des présidents et Premiers ministres successifs ont manifestement cherché à tendre vers des équipes strictement paritaires. Toutefois, l'analyse complète de l'évolution de la composition des Gouvernements au fil des remaniements montre que par le jeu de remaniements « postes pour postes », il y eut des éclipses.

¹²⁹⁰ P.AVRIL, *op.cit.*, pp 116 et s.

¹²⁹¹ Pour rappel bien voir P.AVRIL, *op.cit.*, p 111 et s, et les développements de cette thèse au Chapitres précédents.

Certes, la différence entre le nombre d'hommes et de femmes ministres n'a jamais été d'une importance réellement substantielle, et les périodes en question n'ont pas toujours été trop longues, les responsables de l'exécutif profitant le plus souvent du remaniement suivant pour permettre un retour à l'équilibre initial. Il n'en reste pas moins que ces légères irrégularités atténuent à la fois le caractère absolu de la répétition du phénomène, et du même coup l'idée d'une obligation intangible puisque les responsables de l'exécutif ont opportunément accepté l'idée de s'en éloigner lorsque nécessité faisait loi¹²⁹².

Le deuxième critère est psychologique, et repose sur l'idée d'une croyance suffisamment ferme par les titulaires du pouvoir. Là aussi l'appréciation d'un tel critère revêt nécessairement une part de subjectivité. Cela vaut tant dans son appréciation même, l'intensité d'une obligation pouvant être variable, que dans celle de sa mise en œuvre, l'appréhension du sentiment de l'acteur politique étant nécessairement subjective. Toutefois, il faut relever que Jennings lui-même paraît privilégier une acception assez stricte de ce critère, puisqu'il parle de l'existence d'un lien presque contractuel entre la règle, et celui qui la met en œuvre dans le cadre de l'exercice du pouvoir qui lui a été conféré¹²⁹³. Ici encore, les quelques irrégularités dans la pratique atténuent l'idée selon laquelle les destinataires de la norme se seraient sentis irréversiblement liés.

D'autre part le fait que ce soit les candidats eux-mêmes qui se soient préalablement engagés dans leur programme électoral nuance également l'idée d'une croyance établie de manière suffisamment ferme. D'abord, parce-que si le strict respect de la parité apparaissait véritablement comme pourvue d'une force obligatoire incontournable, les candidats n'auraient pas eu besoin d'en prendre explicitement l'engagement, celle-ci s'imposant alors à eux *de facto*. Ensuite, parce que cela tend à exprimer une orientation personnelle. Dès lors qu'il y a une volonté du candidat d'en faire un axe de campagne, on peut subjectivement avoir l'impression qu'il s'agit alors d'un choix personnel, qui certes accompagne nettement le sens des évolutions sociétales et de l'opinion publique, mais correspond aussi aux convictions propres du candidat.

¹²⁹²Suivant la lecture assez rigoureuse que fait Pierre Avril de la notion de convention de la Constitution, il paraît d'ores et déjà difficile de considérer que cette dernière est véritablement reconnue.

¹²⁹³P.AVRIL, *op.cit.*, pp 111 et s.

Reste enfin une troisième condition : celle de l'existence d'une raison d'être à la règle. Ce dernier critère est parfois celui qui est le plus sujet à caution. Dans le cas d'espèce, il ne pose pas de difficultés majeures. L'exigence de parité vise bien à renforcer la présence des femmes au sein des plus hautes fonctions gouvernementales. La règle n'est donc pas sans objet.

L'exigence d'un gouvernement paritaire illustre donc une nouvelle fois la complexité de la qualification juridique des usages applicables à la composition du Gouvernement. D'un certain côté, l'évolution sociétale, et l'attention accrue portée par les journalistes au respect d'une telle exigence sont de nature à faire peser sur les responsables de l'exécutif une véritable obligation dont le manquement pourrait être sanctionné politiquement. Mais de l'autre, l'appréhension encore assez souple du phénomène en nuance la portée.

Rien ne montre aujourd'hui qu'un responsable politique qui souhaiterait s'éloigner de la formation d'un Gouvernement paritaire serait à terme contraint de s'y plier, ce qui éloigne de l'idée de convention constitutionnelle. Quoiqu'il en soit, nous pouvons observer que si l'exigence d'une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes fut d'abord un critère négligé dans la composition des Gouvernements sous la Cinquième République, celle-ci est progressivement devenue une contrainte difficilement contournable

Section 4. Le choix des ministres en période de cohabitation : les spécificités applicables

Il n'est plus besoin à ce stade de notre étude de rappeler la spécificité de la cohabitation. Cette situation ne résultant pas de la lettre de la Constitution mais s'imposant au Président de la République au regard du contexte politique, c'est bien de l'usage que va résulter les règles constitutionnelles encadrant la désignation des ministres au cours de cette période. Ici, il faut pourtant relever que le caractère assez ouvert de l'alinéa 2 de l'article 8 en vertu duquel le Président nomme les ministres sur proposition du premier d'entre eux s'adapte parfaitement à la spécificité de la cohabitation.

Un tel dispositif est en effet susceptible d'une pluralité d'interprétations. La lecture présidentialiste qui s'est dégagée de cet alinéa résulte d'abord de la vision des choses qui va s'imposer spontanément sous l'égide du Général de Gaulle et sera répétée ensuite. Mais à côté subsiste une autre interprétation

plus neutre consistant à redonner au pouvoir de proposition du Chef de Gouvernement sa pleine portée, et à limiter la réalité du pouvoir du Chef de l'Etat à un rôle symbolique, celui-ci se contentant alors d'avaliser les choix de son Premier ministre, ou d'exercer sur ceux-ci un simple droit de veto.

Une telle conception ne serait pas totalement étrangère à la tradition constitutionnelle française, puisqu'elle a prévalu durant la Quatrième République. Plusieurs éléments peuvent d'ailleurs plaider en ce sens, l'usage du verbe « nommer » étant en lui-même pourvu d'une certaine neutralité que n'auraient pas revêtu les verbes « désigner » ou « choisir ». Il faut d'ailleurs noter que sous l'égide de la Constitution du 19 octobre 1946, c'est déjà ce terme qui fut privilégié par le constituant puisque selon les termes précis de l'article 46 « le Président de la République [nommait] les ministres choisis par [le Président du Conseil] ». Le texte semblait alors distinguer le pouvoir de nommer correspondant à une prérogative formelle, de celui de choisir qui recoupait la réalité de la désignation. Le retour à une vision dans laquelle l'organe présidentiel jouerait un rôle plus neutre ne heurte donc pas vraiment la lettre du texte¹²⁹⁴.

Ici encore les obscurités et les lacunes du texte constitutionnel permettent son adaptabilité au contexte politique. La première cohabitation entre François Mitterrand et Jacques Chirac entre 1986 et 1988 va logiquement jouer un rôle prépondérant dans la définition des règles applicables quant au choix des ministres dans ce contexte particulier. L'ensemble des observateurs politiques et de la doctrine s'accorde sur le fait qu'il a été très rapidement convenu que le Président de la République devait pouvoir disposer d'un droit de veto concernant les titulaires des postes touchant à ce que l'on nomme traditionnellement son domaine réservé, bien que ce qualificatif soit récusé par une partie de la doctrine¹²⁹⁵. Un tel principe paraît cohérent, ne fut-ce que pour des raisons strictement humaines, puisqu'il s'agit des membres du Gouvernement qui seront amenés à travailler quotidiennement avec le Président de la République.

Selon les témoignages recueillis, il semble même que la préservation de ce droit de regard présidentiel ait été pour François Mitterrand une condition *sine qua non* de la nomination de Jacques Chirac au poste de Premier ministre. Son ancien conseiller, Jacques Attali, rapporte ainsi des échanges entre Jean-Louis Bianco, secrétaire général de l'Elysée, et Edouard Balladur alors proche de Jacques Chirac

¹²⁹⁴ Pour des développements sur cette question voir notamment G.VEDEL, *Cours de l'IEP de Paris, op.cit*, p 349 et S.

¹²⁹⁵ Voir notamment sur ce point les développements de Michel Troper.

et chargé de jouer les intermédiaires : « Que Jacques Chirac ne fasse pas de déclaration triomphante qui rendrait sa nomination impossible. Qu'il me laisse le sentiment d'être libre. Qu'il ne pose pas de conditions préalables. Et dites-lui que je compte bien exercer un droit de regard sur les nominations des ministres des relations extérieures, de la défense et de l'intérieur »¹²⁹⁶.

Cet échange est d'autant plus intéressant qu'il intervient au soir du samedi 15 mars 1986, soit la veille du résultat des élections législatives, ce qui montre l'importance que François Mitterrand accordait au respect de cette condition. Implicitement, il est clair qu'à travers la question du choix des hommes, il a également voulu sauvegarder ses prérogatives régaliennes conformément à l'article 5 qui fait de la sauvegarde des grands intérêts nationaux l'apanage du Président de la République. D'un point de vue symbolique Mitterrand explicite ainsi clairement les ministères qui relèvent de son domaine régalien intangible, et d'un point de vue pratique, il s'assure ainsi la nomination de membres qui ne faciliteront pas une éventuelle invasion de Matignon dans la mise en œuvre des prérogatives qui en découlent¹²⁹⁷.

Durant les pourparlers qui précéderont la formation du premier Gouvernement de cohabitation François Mitterrand usera pleinement de son pouvoir de veto pour l'attribution des portefeuilles régaliens. Des échanges rapportés par Jacques Attali entre le Président de la République et son nouveau Premier ministre, il ressort qu'il s'opposera formellement à plusieurs des propositions de Jacques Chirac à la fois pour le portefeuille des affaires étrangères et celui de la défense qui sont le cœur du domaine réservé, mais également pour la justice¹²⁹⁸. Pour les affaires étrangères, il faut noter que contre toute attente Jacques Chirac proposera en premier lieu la nomination de Valéry Giscard d'Estaing, à laquelle Mitterrand opposera une fin de non-recevoir catégorique.

Curieusement, François Mitterrand ne bloquera pas la nomination de Charles Pasqua comme ministre de l'intérieur, bien qu'il ait formellement déconseillé ce choix à Jacques Chirac. Ce premier échange sur la composition du Gouvernement entre les deux hommes est particulièrement intéressant, en ce

¹²⁹⁶ J.ATTALI, *Verbatim II*, *op.cit.*, p 11.

¹²⁹⁷ C'est en cela que la théorie du domaine réservé trouve certains fondements. Jacques Chirac s'appuiera lui-même sur la pratique de François Mitterrand pour reprendre à son compte la notion. Jules Grévy lui-même lors de son message du 6 février 1879 a implicitement consacré l'idée de compétences relevant par essence du Président de la République, ce qui accrédite l'idée d'un domaine réservé.

¹²⁹⁸ Ce portefeuille régalien par excellence peut également être rattaché au domaine réservé en raison des prérogatives que le Président de la République exerce sur ces questions : à la fois son rôle de garant de la Constitution, son pouvoir de mise en œuvre du droit de grâce, et son rôle en matière de préservation de l'indépendance de la justice.

sens qu'il est très révélateur de la complexité du rapport de force Président/Premier ministre dans cette configuration inédite¹²⁹⁹. Les discussions se poursuivront ensuite entre le secrétaire général de l'Élysée, Jean-Louis Bianco, et l'émissaire du nouveau Premier ministre, Edouard Balladur. Elles se focaliseront sur les choix du titulaire des affaires étrangères et de la défense.

Pour la désignation du titulaire du Quai d'Orsay, François Mitterrand donnera à son droit de regard une pleine portée, puisqu'il s'opposera formellement à six propositions de Jacques Chirac, qui acceptera finalement la nomination de Jean-Bernard Raimond qu'il avait initialement refusée. Pour la défense, la Présidence suggérera Jacques Chaban-Delmas, mais Edouard Balladur exprimera le souhait que celui-ci hérite de l'hôtel de Lassay. Les deux équipes tomberont ainsi d'accord sur le nom d'André Giraud¹³⁰⁰. Globalement, et en dépit des déclarations initiales de François Mitterrand, le droit de veto présidentiel ne s'est véritablement exercé que sur les affaires étrangères, et la défense. Pour ces deux portefeuilles, ce sont des profils assez neutres politiquement qui l'ont emporté.

Pour les autres portefeuilles, il apparaît que le Président de la République a laissé une marge de manœuvre complète au Chef du Gouvernement. François Léotard dont il avait bloqué la nomination à la défense, hérite ainsi de la culture avec un rang protocolaire très avantageux. De même le nom de Pierre Méhaignerie écarté pour les affaires étrangères revient pour le ministère de l'équipement et des transports. Dans les heures qui précèdent l'annonce de la composition, les discussions se focalisent ensuite sur la nomination de hauts fonctionnaires, et de dirigeants de grandes entreprises nationalisés, et déjà sur la volonté affichée par le nouveau Gouvernement d'avoir recours aux ordonnances, notamment pour privatiser certains grands groupes¹³⁰¹.

¹²⁹⁹ Les propos repris par Jacques Attali dans ces verbatim sont les suivants : « Je lui ai répété que j'aurais mon mot à dire sur le choix des ministres des affaires étrangères, de la défense, de la coopération et de l'intérieur. Il m'a parlé d'Aurillac à la coopération. Pour le Quai d'Orsay, il m'a proposé Giscard que j'ai refusé. J'ai évoqué Chaban, Bettencourt, Lipkowski ou un diplomate de carrière. Chirac n'en veut pas. Pour la défense, Chirac m'a proposé Léotard. J'ai refusé. Pour la justice, il pense à Larcher ou à Dailly. J'ai répondu que celui-ci risquait de poser un problème. J'ai ajouté : « vous avez tort de mettre des chefs de parti dans votre Gouvernement. Ils vous critiqueront quand-même ». Lecanuet n'aura rien. Chirac l'a évoqué juste pour que je l'écarte. Pasqua m'a-t-il dit sera à l'intérieur. Dans ce cas je l'ai prévenu que plus personne ni à l'Élysée, ni au Gouvernement n'osera se servir du téléphone ! ». Cf J.ATTALI, *op.cit.*, p 1985.

¹³⁰⁰ Là aussi il faut pour s'en convaincre consulter la totalité des dialogues rapportés entre Jean-Louis Bianco et Edouard Balladur. Il ressort que l'Élysée s'oppose tour à tour aux nominations de Michel d'Ornano, Albin Chalandon, Pierre Méhaignerie, Daniel Hoeffel, et propose Jean-Bernard Raimond auquel Balladur marque d'abord son opposition. Il apparaît aussi que ce dernier revient une deuxième fois à la charge sur la nomination de Valéry Giscard d'Estaing avant que Jean-Louis Bianco ne lui oppose un refus catégorique, à la fois en raison de son statut d'ancien Président de la République et d'actuel chef de parti. Cf J.ATTALI, *op.cit.*, p 1986.

¹³⁰¹ Edouard Balladur s'inquiète en la matière de la marge de manœuvre laissée par le Président de la République. Voir p 1987.

Le secrétaire général de l'Élysée ne cherchera pas à influencer d'une quelconque manière sur les choix opérés par l'équipe de Jacques Chirac, y compris sur des portefeuilles hautement stratégiques comme l'économie et les finances où la nomination d'Edouard Balladur comme ministre d'Etat paraissait de toute façon acquise. De même, et contrairement aux intentions initialement affichées, la Présidence ne semble pas s'être particulièrement focalisée sur les ministères de l'outre-mer ou de la coopération qui peuvent être considérés comme des satellites du domaine régalien.

Des pourparlers qui ont eu cours au moment de la première cohabitation, on peut donc déduire l'existence d'un droit de veto effectif sur les portefeuilles susceptibles de se rattacher au domaine réservé, mais aussi d'un droit de regard sur les autres portefeuilles régaliens. Pour le reste, le Premier ministre dispose d'une latitude totale. Le Président de la République nomme donc les ministres choisis par le Chef du Gouvernement conformément à la pratique qui avait cours sous la Quatrième République.

La deuxième cohabitation entre François Mitterrand et Edouard Balladur diffère largement quant aux pratiques qui vont régir le choix des ministres. Le Président de la République ne soulèvera cette fois-ci aucune objection quant à la désignation des trente membres qui formeront le Gouvernement de son Premier ministre, un peu comme il s'est laissé dicter le choix d'Edouard Balladur parce que c'était celui du Président du RPR, Jacques Chirac, qui détenait le nombre le plus important de sièges à l'Assemblée Nationale. Cette absence d'influence présidentielle dans la composition gouvernementale se mesure pleinement quand on regarde les personnalités qui occupent les ministères les plus importants, et plus spécialement encore ceux du domaine réservé.

Les ministres ont presque tous un parcours politique¹³⁰², qui contraste avec la volonté de rechercher des profils plus techniques et plus neutres politiquement que François Mitterrand avait affiché lors de la première cohabitation. Au contraire, les portefeuilles régaliens sont tous occupés par des « poids lourds » politiques. En dépit des réticences émises en 1986 François Mitterrand avalisera ainsi une nouvelle nomination de Charles Pasqua à l'intérieur, sans émettre cette fois-ci de réserve¹³⁰³. De

¹³⁰² On peut cependant citer l'exception d'Edmond Alphandéry qui occupe le portefeuille de l'économie et des finances, et qui n'apparaît pas comme une personnalité au parcours essentiellement politique.

¹³⁰³ En 1993 plus encore qu'en 1986, Charles Pasqua apparaît comme l'un des hommes forts du RPR, au sein duquel il

manière encore plus flagrante, il acceptera sans réticence les nominations de François Léotard à la défense, et de Pierre Méhaignerie à la justice, les deux étant également pourvus du titre de ministre d'Etat, alors même qu'il s'y était formellement opposé sept ans avant, lors de la première cohabitation. Les deux sont, depuis lors, devenus chef de leur composante politique au sein de la majorité¹³⁰⁴, ce qui met également à mal la logique qui paraissait animer le président socialiste en 1986 de ne laisser aucuns responsables de parti politique à la tête d'un ministère régalien, et spécialement ceux de son domaine réservé le plus resserré : les affaires étrangères et la défense. Enfin, la désignation d'Alain Juppé à la tête du portefeuille des affaires étrangères ne revêt pas non plus un caractère anodin, puisque ce dernier est alors déjà l'un des proches les plus fidèles de Jacques Chirac¹³⁰⁵.

L'absence de répétition de l'usage permettant au Président de la République d'exercer un droit de veto formel sur les portefeuilles du domaine régalien repose en réalité sur plusieurs facteurs qui font de la cohabitation de 1993 une période très différente de la première. Cela tient d'abord à la personnalité des deux hommes. Edouard Balladur est une personnalité d'abords plus consensuels. Il est sans doute plus enclin à respecter un certain formalisme, et marque sans doute moins spontanément le rapport de force¹³⁰⁶. Ces traits de caractère ont sans doute été déterminants pour pouvoir imposer des personnalités qui étaient moins dans cette veine, et que François Mitterrand avait récusée lorsque Jacques Chirac était Premier ministre. Sans doute voyait-il en 1986 l'expression d'un rapport de force qu'il ne percevait plus en 1993.

L'autre élément d'explication tient sans doute au contexte. En 1993, François Mitterrand est très affaibli à la fois sur le plan personnel par une santé déclinante, et sur le plan politique par la révélation de nombreuses affaires¹³⁰⁷. L'échec aux élections législatives a été nettement plus marqué puisque la

incarne, au côté notamment de Philippe Séguin, une « aile » souverainiste.

¹³⁰⁴ François Léotard est à la tête des UDF-PR, et Pierre Méhaignerie des UDF-CDS.

¹³⁰⁵ Il était déjà ministre délégué au budget sous la tutelle d'Edouard Balladur en 1986, et fut surtout l'un de ces plus proches soutiens à la Mairie de Paris.

¹³⁰⁶ Jacques Chirac résume en ces termes la complexité des rapports entre François Mitterrand et Edouard Balladur : « Le plus irrité est d'abord le Chef de l'Etat, déjà agacé par les intrusions trop manifestes du Premier ministre dans son domaine réservé et qui commence à distiller contre lui quelques-unes de ses petites phrases assassines dont il est coutumier, comme celle de l'étrangleur ottoman. Le Président n'est pas moins excédé, me dit-on, par l'insistance et la sollicitude avec lesquelles le chef du Gouvernement s'acharne à prendre des nouvelles de sa santé. Je n'ai jamais cru à une bonne entente durable entre les deux hommes sachant le peu qu'ils ont en commun. [...] Je me sens plus proche, à cet égard de François Mitterrand [Ndlr : que d'Edouard Balladur]. Nous pourrions facilement marcher ensemble dans la glaise à la campagne sur le même chemin. ». Cf J.CHIRAC, *Chaque pas doit être un but*, *op.cit.*, p 399.

¹³⁰⁷ C'est du moins l'une des explications avancée par Jean-Jacques Chevalier, qui parle de « chambre introuvable » ou de « cohabitation inédite », voir notamment J.-J.CHEVALIER, G.CARCASSONNE, O.DUHAMEL et J.BENETTI, *op.cit.*,

droite détient au lendemain des législatives près de 85% des sièges à l'Assemblée Nationale. A cette défaite électorale dont l'ampleur était imprévisible, s'ajoute une majorité sénatoriale tout aussi favorable à la droite. François Mitterrand se trouve donc privé de toute majorité de soutien.

Entériner les choix gouvernementaux du Premier ministre, c'est aussi éviter d'entrer dans un rapport de force qui ne peut cette fois tourner en faveur du Président de la République. Enfin, François Mitterrand sait déjà qu'il ne pourra pas briguer en 1995 sa propre succession. Aussi est-il nécessairement moins enclin à s'intéresser aux affaires gouvernementales, mais davantage à préparer sa succession¹³⁰⁸. Quoiqu'il en soit, la cohabitation Balladur/Mitterrand atténue l'idée selon laquelle pourrait exister une pratique voire une convention reconnaissant au Président de la République sur les ministères du domaine réservé puisqu'elle interrompt le phénomène de répétition.

La cohabitation entre Jacques Chirac et Lionel Jospin ne ressemble pas non plus aux deux précédentes. Pour reprendre la formule utilisée par Jean-Jacques Chevalier, François Mitterrand avait réussi à inventer le 5+2, Jacques Chirac vient d'inventer le 2+5¹³⁰⁹. Les choses sont donc plus complexes, en raison de la durée inédite de cette nouvelle période, qui doit cette fois-ci être celle de toute une législature. Evidemment, une telle longueur aurait pu laisser plus de place à l'éventualité d'une dissolution avant terme, mais ce ne sera pas *in fine* le choix du Président de la République. Dans un tel contexte, la composition du Gouvernement de cohabitation apparaît d'autant plus importante et une association, même à la marge, de Jacques Chirac au choix des ministres paraît plus naturelle.

L'analyse de la réalité de son influence est plus complexe que pour les deux autres périodes de cohabitation. Cela tient d'abord à la doctrine qui s'est largement focalisée sur la première cohabitation pour caractériser les usages applicables, en partant du principe que cette seule consécration leur donnait naturellement autorité. C'est souvent ce postulat qui a guidé la démarche de ceux qui ont parlé de l'existence d'un « code de la cohabitation » comme le fit notamment Maurice Duverger. De ce fait, la littérature sur les pourparlers qui ont précédé la mise en place du nouveau Gouvernement Jospin est moins abondante. On peut regretter cette absence de témoignage, la troisième cohabitation

p 393.

¹³⁰⁸ Pour bien comprendre le contexte voir notamment M. WINOCK, *op.cit.*, pp 347 et s (le chapitre est sobrement intitulé une fin de règne).

¹³⁰⁹ J-J CHEVALIER, et autres, *op.cit.*, p 452.

représentant un cas d'école intéressant, notamment du fait de l'utilisation malheureuse du droit de dissolution qui l'avait précédé.

A la lecture des articles de presse publiés entre le dimanche 1er juin 1997, date de la victoire de la gauche aux élections législatives, et le vendredi 6 juin 1997, lendemain de l'annonce de la liste complète du Gouvernement par le secrétaire général de l'Elysée, il ressort que la question de savoir si le Président de la République dispose effectivement d'un droit de veto sur les portefeuilles du domaine réservé s'est de nouveau posée. Ainsi, à la veille du choix des ministres, le journaliste Carl Meus pose-t-il explicitement la question « Jacques Chirac voudra-t-il, comme François Mitterrand en 1986, que des ministres chiraco-compatibles soient nommés au Quai d'Orsay et au ministère de la défense ? Désirera-t-il avoir un droit de regard sur la coopération » ?¹³¹⁰ Implicitement les spécialistes interrogés au cours de cette courte période soulèvent en toile de fond une autre interrogation : le chef de l'Etat dispose-t-il réellement d'un domaine réservé¹³¹¹. Dès lors que l'on considère que oui, il paraît logique que les ministres désignés à la tête des portefeuilles qui recouvrent ces domaines de compétence soient compatibles avec les orientations présidentielles.

Pour autant, la presse sera peu disert sur les entretiens entre Jacques Chirac et Lionel Jospin entre la nomination de ce dernier à Matignon, et l'annonce finale de la composition. A la lecture du journal *Le Monde*, on comprend cependant que le Premier ministre avait initialement prévu la présentation de deux listes distinctes. Michel Noblecourt note ainsi que « tout allait pour le mieux lorsque Lionel Jospin s'est rendu pour la première fois à l'Elysée. Il avait prévu de présenter sa liste en deux fois : l'une pour les ministères du domaine partagé : affaires étrangères, défense et aussi affaires-européennes, l'autre pour le reste du Gouvernement »¹³¹². Mais il ressort également qu'au bout du compte, c'est bien un seul entretien qui a eu lieu entre les deux hommes, sans que l'on en connaisse véritablement la teneur.

¹³¹⁰ C.MEUS et A.FULDA, « Dernières heures avant Matignon », *Le Figaro*, 2 juin 1997.

¹³¹¹ Cette interrogation a été largement relayée par une partie de la doctrine, nombre de spécialistes considérant en réalité que les prérogatives qui s'y attachent sont des pouvoirs partagés avec le Premier ministre, ce qui exclut que l'on puisse véritablement parler de domaine réservé. Sur ce sujet, voir notamment M.TROPER, et F.HAMON, *op.cit.*, pp 566 et s.

¹³¹² « Tout allait pour le mieux lorsque M. Jospin s'est rendu pour la première fois à l'Elysée. Il avait prévu de présenter sa liste en deux fois, l'une pour les ministères du domaine partagé, affaires étrangères, défense et aussi affaires-européennes, l'autre pour le reste du Gouvernement ». Cf M.NOBLECOURT, « Premier Conseil des ministres pour le Gouvernement de Lionel Jospin », in *Le Monde*, 6 juin 1997.

En tout Etat de cause, aucun article ne fait écho d'un droit de veto que le Président de la République aurait souhaité faire jouer explicitement ni sur ces portefeuilles, ni sur d'autres domaines de compétence. La presse relève enfin unanimement les fortes réticences du nouveau Premier ministre à admettre l'idée qu'il existe véritablement un domaine réservé. Lionel Jospin soutient ce faisant la conception d'une partie de la doctrine selon laquelle les compétences en cause sont en réalité partagées entre le Président et le Premier ministre, tout spécifiquement en matière de défense nationale. Dès lors, l'exercice du pouvoir en matière de diplomatie, et de conduite des forces armées va rapidement se révéler plus complexe qu'il ne l'avait été par le passé, ce qui pourrait incliner à pencher dans le sens d'une certaine réticence du Premier ministre à accepter l'idée même d'un droit de veto présidentiel sur ces domaines de compétences.

La liste du Gouvernement Jospin au moment de sa formation apporte cependant quelques enseignements. Pour les portefeuilles régaliens relevant du domaine réservé à proprement parler, il faut relever que le Premier ministre a privilégié des profils plutôt technocratiques que l'on peut qualifier d'assez neutres politiquement parlant.

Le choix d'Hubert Védrine comme ministre des affaires étrangères en apporte l'illustration la plus nette. S'il n'était pas encore secrétaire général de l'Elysée durant la première cohabitation, il exerçait en revanche déjà des fonctions de conseiller au sein de la Présidence de la République. Il avait donc déjà été amené à travailler directement avec Jacques Chirac. Dans un passage de ses *Mémoires*, l'ancien Président de la République en fait d'ailleurs un portrait particulièrement élogieux, qui montre l'existence d'une vraie et profonde estime entre les deux hommes¹³¹³. D'autre part, ce dernier n'est pas un politique, mais d'abord un haut fonctionnaire. Bien que classé à gauche sur l'échiquier, il est déjà respecté par les deux camps en 1997. On peut donc considérer que sa désignation au Quai d'Orsay n'est pas anodine, et marque bien une volonté du nouveau Premier ministre de ménager le Président de la République. En revanche, la presse s'accorde unanimement sur le fait qu'il s'agit bien d'un choix

¹³¹³ Selon les termes de l'ancien Président de la République, « ce qui caractérise Hubert Védrine, c'est une grande finesse d'analyse alliée à une parfaite maîtrise des rouages diplomatiques, la fidélité à des convictions affirmées en même temps qu'une ouverture d'esprit à rebours de tout esprit dogmatique. A cela s'ajoute ce qui fait de lui un homme d'un commerce toujours agréable : sa courtoisie, sa pondération naturelle. Hubert Védrine n'est ni le représentant d'une caste, ni celui d'un parti. Sa liberté de jugement le distingue tout autant des cercles diplomatiques traditionnels. Dans sa conception de la politique étrangère française, comme dans sa vision du monde, il réussit à concilier l'exigence gaullienne et le pragmatisme mitterrandien, l'attachement profond à la souveraineté nationale et la conscience éclairée d'une nécessaire adaptation aux aspirations de l'Histoire ». Cf « Chirac : morceaux choisis des « Mémoires » d'un Président », *Le Monde.fr*.

de Lionel Jospin¹³¹⁴.

La nomination d'Alain Richard à la défense répond un peu à la même logique. Certes, ce dernier est sénateur au moment de sa désignation, et il a été préalablement député. Mais ce n'est pas à proprement parler un homme de parti. Alain Richard est d'abord un haut fonctionnaire que ce dernier s'est distingué. Rapporteur général du budget, il est redouté par les ministres, mais aussi par les élus de sa propre majorité pour son acuité en la matière et sa très bonne maîtrise de la procédure financière. Là aussi, on peut donc lire dans cette nomination une volonté du Premier ministre de promouvoir un profil assez neutre et technique¹³¹⁵.

Cette conception n'a pas prévalu pour les portefeuilles régaliens s'éloignant un peu plus du domaine réservé. Le choix de Jean-Pierre Chevènement pour le ministère de l'intérieur est éminemment politique. Au moment de sa nomination il préside déjà le Mouvement des citoyens. Sa démission du poste de ministre de la défense durant la présidence de François Mitterrand pour marquer son opposition à la guerre du golfe, lui donne une aura incontestable auprès d'une partie de la gauche. Si ce n'est pas un homme d'appareil, et s'il a souvent pu être qualifié de franc-tireur par une partie des observateurs de la vie politique, Jean-Pierre Chevènement apparaît néanmoins comme un poids lourd de la nouvelle majorité¹³¹⁶.

La même logique prévaut pour Elisabeth Guigou. Pressentie pour être nommée ministre des affaires-européennes, cette dernière hérite finalement du ministère de la justice. Au moment de sa nomination, elle a déjà exercé des fonctions présidentielles durant la Présidence Mitterrand, mais n'a pas encore pu accéder à des portefeuilles de première envergure. En 1997, elle apparaît donc comme l'une des étoiles montantes du parti socialiste, et va très vite s'imposer comme une personnalité d'envergure du Gouvernement de cohabitation. On peut donc relever que pour ces deux ministères, il ne paraît pas y avoir eu le même souci du Premier ministre de rechercher en priorité des profils assez neutres et consensuels, mais qu'il a en réalité nommé des personnalités marquées politiquement.

¹³¹⁴ Pour une analyse plus complète voir notamment C.MEUS, « Le Gouvernement ramassé de Lionel Jospin », « Affaires étrangères : Hubert Védrine », in *Le Figaro*, 6 juin 1997.

¹³¹⁵ M.NOBLECOURT, art.cit.

¹³¹⁶ C.MEUS, art.cit. « Intérieur : Chevènement ».

Ce faisant, on notera que Lionel Jospin privilégie donc une vision plus restrictive du domaine réservé que celle qu'avait épousé François Mitterrand. Alors que le premier président socialiste s'était également focalisé sur la désignation des ministres de l'intérieur, et de la justice, les rattachant *de facto* à son domaine réservé, Lionel Jospin en limite la portée aux affaires étrangères et à la défense, et s'approprie ainsi pleinement les compétences en matière de sécurité intérieure et d'administration de la justice¹³¹⁷.

L'analyse de la cohabitation entre Jacques Chirac et Lionel Jospin montre donc qu'il y a eu une volonté tacite du Premier ministre de prendre en compte la spécificité des deux portefeuilles gouvernementaux se rattachant le plus explicitement au domaine réservé : les affaires étrangères et la défense. Toutefois, rien ne permet d'attester qu'il y aurait eu une quelconque forme de codécision entre les deux hommes dans la désignation des titulaires de ces domaines de compétences. Tout, au contraire, paraît montrer que les deux ministres ont bien été choisis par le Premier ministre ; celui-ci ayant simplement intégré l'idée qu'ils devaient être plus compatibles avec les orientations présidentielles.

La théorie selon laquelle cette contrainte tacite pourrait représenter une convention ou même un usage simple est mis à mal. François Mitterrand lui-même paraît y avoir implicitement renoncé entre 1993 et 1995, et personne ne semble avoir eu connaissance de l'utilisation de ce pouvoir de veto éventuel par Jacques Chirac au cours de la période entre 1997 et 2002. Il faut donc considérer qu'en période de cohabitation, une attention accrue doit être portée aux portefeuilles du domaine réservé, mais que la réalité du pouvoir de blocage dépend nettement du contexte et de la volonté présidentielle d'entrer d'emblée dans une logique de rapport de force. Pour les autres ministères, le pouvoir de nomination au Président de la République devient purement formel, et celui-ci n'a d'autre possibilité que d'accepter les propositions du Premier ministre. C'est donc bien ce dernier qui devient le maître de la composition du Gouvernement.

¹³¹⁷ Cette perception des choses est cependant en totale cohérence avec la vision soutenue par le Premier ministre d'un certain scepticisme quant à l'existence d'un domaine réservé.

CONCLUSION DU TITRE 1

Sous la Cinquième République, les conditions de l'entrée en fonction des membres du gouvernement sont d'abord la manifestation d'une autorité présidentielle restaurée. Conformément aux dispositions combinées de l'article 8 et de l'article 49 de la Constitution, le choix du Premier ministre est toujours un pouvoir discrétionnaire du Président de la République, et cela en période de concordance des majorités, comme en période de cohabitation. Celui des autres membres du gouvernement est la manifestation d'une forme de collaboration entre Président de la République et Premier ministre, même si la qualification de la part exacte prise par les deux têtes de l'exécutif demeure délicate. La pratique institutionnelle et les récits d'entourages respectifs laissent cependant entrevoir dans l'hypothèse d'une concordance des majorités une certaine prépondérance présidentielle.

Cette autonomie retrouvée ne saurait être considérée comme synonyme d'une absence de contraintes. D'abord, le Président de la République doit composer avec le « sentiment général du Parlement ». Il doit ainsi nommer un Premier ministre qui puisse être compatible avec la composition parlementaire. Toutefois, une telle nécessité n'affecte pas en droit son pouvoir discrétionnaire. Elle est simplement la conséquence logique du régime parlementaire et de la faculté pour le Parlement de renverser le gouvernement. De même, la structuration de la majorité influe nécessairement sur le choix des ministres. Mais au contraire de la pratique des régimes précédents où la composition du gouvernement était le strict reflet de la coalition partisane qui s'était formée, les têtes de l'exécutif conserve sous la Cinquième République la faculté de combiner ce critère avec de nombreuses autres considérations.

Une telle évolution entraîne une forte personnalisation des choix opérés. L'appartenance à l'entourage direct du Président de la République, ou dans de plus rares occurrences du Premier ministre, constitue une filière d'accès non négligeable aux fonctions gouvernementales, y compris à la tête du gouvernement. De même, cette faculté redonnée aux têtes de l'exécutif de choisir librement les hommes qui composeront le gouvernement est un chaînon important de l'affirmation d'un présidentialisme majoritaire. Affranchi de l'influence directe de la majorité parlementaire, le Président demeure libre de dessiner comme il l'entend les contours de sa propre majorité, quitte à en élargir l'assise.

Ces données politiques nouvelles ont fortement transformé le profil des Premiers ministres et des autres membres du Gouvernement sous la Cinquième République. Si l'exercice d'un mandat parlementaire est restée jusqu'au début du mandat présidentiel d'Emmanuel Macron, une voie d'accès privilégiée aux fonctions gouvernementales, il n'est plus considéré comme un pré-requis. Le passage par un cabinet ministériel, ou l'exercice de responsabilités au sein de la Haute fonction publique constituent également des atouts précieux pour devenir ministre. Souvent qualifiée de « mandarinale », cette filière n'est cependant pas exclusive de l'exercice d'un mandat parlementaire, la conjugaison des deux chemins restant l'idéal. Quoiqu'il en soit, le profil actuel des membres du Gouvernement paraît s'éloigner assez largement de celui de la « république des notables » qui prévalait avant 1958¹³¹⁸.

La consolidation de l'autorité présidentielle dans le choix des hommes qui compose l'exécutif a donc modifié le visage des gouvernements de la Cinquième République. Au lendemain de la formation du Gouvernement Castex, Nicolas Rousselier notait ainsi après analyse du profil des ministres qu'il compare avec celui des Maires élus la veille : « Il y a donc l'esquisse d'une diffraction entre le mode de recrutement de la classe politique gouvernante placée au sommet de l'Etat et le recrutement par le local et par le bas »¹³¹⁹. Cette évolution du « vivier de recrutement » des membres du gouvernement nous éloigne de la conception développée par Max Weber où « l'autonomie et la force de la filière parlementaire » constituait un moyen d'éducation des futurs gouvernants¹³²⁰.

La Cinquième République a donc conduit à l'avènement d'un présidentielisme majoritaire qui affecte à la fois les critères de choix du Premier ministre et des ministres, leurs profils, et plus largement le rapport qu'ils entretiennent ensuite avec la majorité parlementaire. La nature exacte de leur responsabilité collégiale et individuelle en est nécessairement transformée.

¹³¹⁸D.GAXIE, *op.cit.*, p 66

¹³¹⁹N.ROUSSELLIER, *art.cit.*

¹³²⁰*Ibid.*

Titre 2 : Une autonomie présidentielle restaurée quant au départ des membres du gouvernement

« L'apparition d'une nouvelle forme de solidarité entre les ministres sous la Ve République est largement inconsciente comme l'indique son absence tant dans la doctrine que dans les débats fondateurs de la Ve République. [...] Si Michel Debré présente longuement au Conseil d'Etat le fait majoritaire, et s'il aborde des questions connexes à la solidarité gouvernementale comme l'incompatibilité de l'art.23 ou la stabilité du gouvernement, il ignore totalement la responsabilité des ministres. Lors de sa présentation de la Constitution de la place de la République, le général de Gaulle fit de même »¹³²¹.

Ces mots de Christophe de Nantois permettent de mieux saisir la lente maturation qu'il a fallu pour que la mutation opérée en 1958 produise pleinement ses effets. Elle montre aussi chez les acteurs politiques de l'époque, y compris chez le Général de Gaulle, une certaine forme d'inconscience probablement parce-que l'inclinaison moniste des régimes antérieurs ne permettait pas de mesurer complètement comment le régime allait se transformer. Pourtant, la Constitution de 1958 et la pratique constitutionnelle qui va en découler, bouleversent bien la nature de la responsabilité du gouvernement que ce soit collégalement ou individuellement.

L'ambivalence de l'article 8 quant à la question de l'initiative de la démission du gouvernement n'a pas empêché l'installation rapide d'une lecture dualiste du régime. Conjuguée avec le phénomène du fait majoritaire, celle-ci aboutit à une mise en retrait du Parlement, alors même que le démission d'un gouvernement, ou le départ individuel d'un ministre trouvait presque toujours sa source dans une crise parlementaire sous la Troisième et sous la Quatrième République. Naturellement, l'Assemblée Nationale conserve la faculté de déposer une motion de censure, mais la force du Président de la République, et le mode de scrutin aux élections législative rendent improbable qu'elle puisse encore aboutir à un vote de défiance¹³²².

Ainsi, les instruments mis par le Constituant entre les mains de l'exécutif ont entraîné l'émergence

¹³²¹ C.DE NANTOIS, « La solidarité gouvernementale sous la Ve République : se soumettre, se démettre ou disparaître », *op.cit.*, p 6.

¹³²² Cet Etat de fait parmi d'autres peut justifier que la doctrine qualifie le régime de la Cinquième République de « Parlementarisme négatif », Cf A. LE DIVELLECC, art.cit.

d'une nouvelle lecture du principe de solidarité gouvernementale. Tenus sous les régimes antérieurs par un devoir de fidélité à l'égard de leur formation politique, les ministres sont aujourd'hui soumis à une exigence de loyauté renforcée à l'égard du Président de la République et du Premier ministre. La collégialité de l'organe gouvernementale en ressort renforcée. Le chef du gouvernement quant à lui rend des comptes au Président de la République, mais il apparaît beaucoup plus autonome vis-à-vis de sa majorité parlementaire qu'il ne l'était dans les régimes antérieures.

Pour appréhender pleinement l'évolution du cadre applicable, et suivant le sens de ces mots défini dans la partie précédente, il importe d'évoquer d'abord le cas des changements de gouvernement (Chapitre 1), avant de traiter de la question des remaniements ministériels (Chapitre 2).

Chapitre 1 : La démission du gouvernement : le mirage de l'absence de droit de révocation présidentielle

A en croire la lettre de la Constitution de 1958, le maintien du Gouvernement ne dépendrait que du bon vouloir du Premier ministre et de la confiance de l'Assemblée Nationale. En effet selon les termes mêmes de l'article 8 alinéa 1 le Président de la République « met fin aux fonctions du Premier ministre sur présentation par celui-ci de la démission de son Gouvernement ».

Pour ce qui concerne la démission du Gouvernement en tant qu'entité collégiale, le texte constitutionnel reprend les caractéristiques d'un régime moniste. Le chef de Gouvernement n'est *de jure* responsable que devant le Parlement. Lorsque celui-ci lui retire sa confiance il est contraint de présenter sa démission au Chef de l'Etat, lui-même tenu de respecter l'expression de la défiance de l'Assemblée Nationale. Cet Etat d'esprit initial témoigne d'une volonté du constituant de préserver une certaine continuité entre la Cinquième République et ses devancières.

Ce paradoxe est relevé par Philippe Lauvaux. Alors même que ce qui caractérise principalement ce régime, c'est le présidentielisme, le constituant a maintenu à l'article 49 de la Constitution un système rationalisé de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale¹³²³. En cela, la France ne se distingue pas véritablement puisqu'elle a maintenu la philosophie du régime parlementaire rationalisé qui est devenu la norme dans la plupart des grandes démocraties européennes. Toutefois, en optant partiellement pour un système moniste, le constituant paraît aller à rebours de la philosophie gaulliste marquée par la restauration d'une autonomie de l'exécutif vis-à-vis du Parlement¹³²⁴.

La spécificité de la deuxième partie de l'alinéa 1 de l'article 8 singularise encore un peu plus la Cinquième République et achève d'en faire un régime que l'on ne peut complètement rattacher à aucune des catégories traditionnelles. La pratique constitutionnelle et l'avènement du présidentielisme majoritaire vont bouleverser ce schéma initial. La responsabilité collégiale du Gouvernement devant

¹³²³Pour des développements plus complets sur les spécificités du régime parlementaire français de la Cinquième République, voir notamment Ph.LAUVAX, *Destins du présidentielisme*, p 1.

¹³²⁴Il faut se rappeler alors de l'analyse proposée par Léon Blum selon laquelle le discours de Bayeux se déduisait principalement de la séparation des pouvoirs, et de la volonté du Général de Gaulle de redonner au Président de la République la maîtrise du Gouvernement dans son sens organique. Cf L BLUM, « Les deux discours », in *Le Populaire*, 21 juin 1946.

le Président de la République va rapidement éclipser l'effectivité de celle devant le Parlement, ce qui peut justifier l'emploi des qualificatifs comme « dualisme renouvelé ou monisme inversé » pour tenter de décrire le plus précisément possible la réalité institutionnelle.

Dans les faits, le sort du Premier ministre est subordonné au bon vouloir présidentiel. Toutefois la présentation par celui-ci de la démission de son Gouvernement n'entraîne pas nécessairement le départ effectif du titulaire de Matignon. Il arrive même que celle-ci soit purement symbolique, et dépourvue de réelle portée politique. C'est par exemple le cas lorsque, par tradition, le Chef du Gouvernement présente sa démission au lendemain d'élections législatives. Ce type de démission gouvernementale n'affecte pas alors la marche du régime, encore qu'elle puisse exprimer la volonté présidentielle d'ouvrir véritablement la législature, et de renforcer ainsi le présidentielisme majoritaire.

Aussi, pour un pouvoir fournir une analyse aussi complète que possible il importe de traiter successivement les changements de Gouvernements conduisant donc à un départ effectif du Premier ministre (section 1), et les simples changements de Gouvernements formels, n'entraînant pas réellement l'arrivée d'un nouveau Premier ministre, mais marquant juridiquement l'arrivée d'un nouveau Gouvernement (section 2).

Section 1. Le changement matériel et formel du Gouvernement : la démission du Premier ministre entraîne effectivement son départ

La majeure partie de la doctrine s'accorde sur le décalage entre la lettre de la Constitution, et la pratique. Alors que la volonté affichée du constituant était de ne faire dépendre le destin du Premier ministre que de son bon vouloir, et du maintien de la confiance parlementaire, la pratique constitutionnelle épouse en réalité le schéma inverse.

La présidentialisation du régime et l'émergence d'un bipartisme majoritaire ont progressivement rendu improbable voire impossible le renversement du Gouvernement par le Parlement. En revanche, la responsabilité collégiale de cet organe devant le Président de la République n'a cessé de croître, notamment avec le développement du phénomène de captation présidentielle. En présidant le Conseil des ministres, le Président de la République s'est progressivement accaparé une partie du rôle dévolue au Premier ministre et la subordination de ce dernier n'est plus réellement contestable aux yeux de

l'opinion.

Évidemment la pratique constitutionnelle, notamment l'élection au suffrage universel direct en 1962, tient pour beaucoup dans cette évolution. Mais comme le relève Stéphane Rials, la révision de 1962 n'est que la traduction concrète de la vision gaulliste de la pratique du pouvoir¹³²⁵. Dans l'esprit du Général il était évident que le Président de la République ne pouvait gouverner sans disposer d'une assise comparable à celle du Parlement, et sans bénéficier de la confiance populaire¹³²⁶. L'idée d'une dépendance étroite entre le Chef de l'Etat et le Premier ministre en est le corollaire logique. En dépit d'un équilibre apparent des prérogatives constitutionnelles, il est donc clair que dès 1958, ce dernier a été pensé comme subordonné. Et si son assujettissement a pu aussi facilement être instauré, c'est bien parce-que le texte constitutionnel lui-même en portait les germes.

Le constat porté par Olivier Duhamel, et selon lequel il y aurait en réalité deux constitutions n'en paraît que plus fondé. Parce-que la plupart des dispositions constitutionnelles sont des normes ouvertes, leur interprétation est parfaitement adaptable en fonction du contexte, ce qui explique pleinement l'existence d'une pluralité de lecture possible. En instituant l'idée d'un domaine partagé, le constituant permettait donc un exercice du pouvoir différent selon le contexte politique, et la légitimité des différents organes.

Les propos de Guy Carcassonne selon qui « Le Premier ministre est la véritable clé de voûte des institutions, tandis que le Président de la République en est plutôt la flèche » prennent également tout leur sens. La lecture présidentialisée de la Constitution place le Premier ministre à la croisée des rapports entre les organes. Il est celui qui établit et maintient constamment le lien entre la majorité parlementaire et le Président de la République. C'est bien ce rôle très spécifique qui justifie pleinement que le Premier ministre soit responsable de la politique de l'exécutif devant le Parlement. C'est aussi cette place à part qui rend logique qu'il le soit également devant le Président de la

¹³²⁵ S.RIALS, *Le Premier ministre*, 1985, PUF, p 67 et s.

¹³²⁶ Pour reprendre ses propres termes : « pour un chef de l'exécutif ainsi conçu, l'élargissement du collège électoral ne saurait suffire. Toute souveraineté émanant nécessairement du peuple, il faudrait nécessairement descendre jusqu'à la source de la souveraineté, c'est à dire remettre l'élection du chef de l'Exécutif au suffrage universel, comme dans la Constitution américaine, comme dans la Constitution française de 1848. Là est la conclusion logique du système ; là aussi serait l'unique moyen de le fonder en droit. Mais en France, où le passage du pouvoir présidentiel au pouvoir personnel, comme dit Auriol, est un des plaisir connus et éprouvés qui menace la démocratie, l'attribution du pouvoir exécutif à un homme par le suffrage universel s'appelle le plébiscite » . Cf L BLUM, *op.cit.*

République qui paraît en réalité avoir été conçu d'entrée de jeu pour diriger de manière effective la majorité dans son ensemble en cas de concordance des majorités.

En cela, la deuxième proposition de l'article 8 alinéa 1 reflète une certaine hypocrisie. L'essence même de la doctrine gaulliste qui fonde le texte de 1958 repose sur la logique dualiste. Toutefois, comme le relève Philippe Lauvaux, rien ne permet d'affirmer avec certitude que la pratique actuelle des institutions aura vocation à perdurer. Fondant son analyse sur le phénomène de stratification constitutionnelle, il note ainsi que le contexte politique a bien permis temporairement le retour à une vision moniste du régime en période de cohabitation, dû notamment à l'impossibilité factuelle pour le Président d'exercer un quelconque droit de révocation sur le Chef du Gouvernement¹³²⁷.

Si le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont rendu improbable le renouvellement de ce phénomène, sa répétition durable dans le temps aurait possiblement eu pour effet de changer la physionomie générale du régime et conduit à s'interroger sur le bien-fondé de la pratique de la démission-révocation. Or, d'autres phénomènes peuvent parfaitement demain, venir changer la pratique actuelle des institutions. La domination présidentielle puise aujourd'hui son assise dans le fait majoritaire et l'existence d'un bipartisme de Gouvernement. Une nouvelle structuration de la vie politique et l'éclatement du système partisan actuel, sans parler de la question centrale du mode de scrutin pourraient parfaitement mettre à mal ce schéma et conduire au retour d'une lecture moniste.

Selon la lettre de la Constitution du 4 octobre 1958, le départ effectif du Premier ministre peut résulter soit de l'article 49, soit de l'article 8. Toutefois avec la pratique constitutionnelle et le développement du présidentielisme majoritaire l'engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Parlement est devenu un cas d'école (§1). A l'inverse, la responsabilité collective du Gouvernement devant le Président de la République n'a cessé de s'accroître sous la Cinquième République rendant incontestable l'existence juridique d'une pratique de la « démission-révocation » s'inscrivant en contrariété avec la lettre de l'article 8 alinéa 1 (§2).

¹³²⁷ Selon Philippe Lauvaux « La dernière strate à apparaître dans la pratique est paradoxalement la plus ancienne, dans la mesure où c'est celle qui manifeste la continuité avec la IV e République : c'est la strate du régime moniste évoquée plus haut (la Constitution des « ministres d'Etat »). L'attribution du pouvoir réglementaire général au Premier ministre, l'impossibilité constitutionnelle de sa révocation par le Chef de l'Etat, l'imparable système de rationalisation du parlementarisme issu des derniers projets de révision de la constitution de 1946, dessinent les contours d'une autre constitution de rechange qui va trouver sa place avec la cohabitation ». Cf Ph. LAUVAUX, *op.cit.*, p 99.

§1. La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement

La Cinquième République est marquée par un retour aux formes d'un parlementarisme plus classique en ce qui concerne la composition du Gouvernement. Cette idée maîtresse est sans doute l'un des principes phares de la doctrine gaulliste et s'inscrit pleinement dans la logique des discours de Bayeux et d'Epinal. Ce n'est pas principalement du Parlement, mais bien du Chef de l'Etat, que le Gouvernement doit procéder. Pour autant, la reconnaissance d'une séparation plus étanche entre Parlement et exécutif en ce qui concerne le choix des hommes, n'a jamais altéré la volonté gaulliste de maintenir le caractère parlementaire du régime.

Ainsi, même dans le discours de Bayeux, qui a pourtant été parfois perçu, à tort, comme dressant l'esquisse d'un régime présidentiel, le Général réaffirme son attachement au régime parlementaire. Toutefois, cette préservation ne doit pas avoir pour effet de rendre l'exécutif complètement dépendant de l'organe législatif. Ici réside toute l'originalité de la conception gaulliste des institutions. Le souci de rationalisation qui prévalait sous la Quatrième laisse la place à une vision plus équilibrée où le Gouvernement est bien comptable de la politique de l'exécutif devant la représentation nationale, mais tire sa légitimité principale de sa nomination par le Chef de l'Etat¹³²⁸. Il n'y a donc pas d'incompatibilité de principe entre le maintien d'un exécutif responsable devant le Parlement, et le renforcement de son autonomie.

La loi du 3 juin 1958, qui fixe les principes intangibles encadrant le travail d'élaboration du texte constitutionnel reprend d'ailleurs pleinement cette philosophie générale. Elle affirme ainsi la nécessité que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif soit effectivement séparés, de manière que chaque organe puisse détenir la plénitude de ces attributions (le terme effectivement a ici toute son importance). Mais elle fait dans le même temps de l'existence de la responsabilité collégiale du Gouvernement devant le Parlement une condition *sine qua non* de l'autorisation conférée au Général de Gaulle de modifier la Constitution¹³²⁹.

¹³²⁸ Les mots précis employés par le Général de Gaulle illustrent pleinement cette double idée : « Or comment cette unité, cette cohésion, cette discipline, seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du Gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale, n'était, à son poste, que le mandataire d'un parti ». Cf discours du 16 juin 1946 précité.

¹³²⁹ Selon l'article unique de la Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 : « [...] Le Gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnel mettant en œuvre les principes ci-après : [...]

L'article 49 de la Constitution est donc un dispositif central en ce qu'il confirme sans aucun doute possible le caractère parlementaire du régime. Il organise donc les règles encadrant les débuts de l'existence juridique du Gouvernement, et prévoit également les modalités d'engagement de la responsabilité du Gouvernement au cours de son mandat. Ce dispositif n'est pas une création *ex nihilo* de la Cinquième République, puisqu'il visait à remédier aux contradictions résultantes de l'article 45 de la Constitution du 19 octobre 1946, en ce qui concerne l'engagement de la responsabilité sur un texte.

Ainsi un projet déposé le 16 janvier 1958 par Félix Gaillard, prévoyait-il déjà pour prévenir une utilisation détournée de la question de confiance, qu'un texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité puisse être considéré comme adopté si une motion de censure n'était pas votée par le Parlement. C'est bien ce dispositif qui inspirera dans sa forme actuelle l'article 49 alinéas 3 de la Constitution de 1958. Le projet Gaillard puisait en réalité ses sources dans l'article 67 de la loi fondamentale allemande relatif à la motion de censure constructive en mentionnant notamment l'obligation pour les auteurs d'une motion de censure de mentionner à la fois un programme de Gouvernement, et le nom d'un des signataires pressentis pour être le futur Président du Conseil. Il prévoyait également de comptabiliser le vote des députés abstentionnistes comme défavorable à la motion afin d'éviter notamment le recours à la pratique du vote calibré.

Ce dispositif n'a pas été repris *in extenso* à l'article 49 alinéa 2, mais il en inspire la philosophie générale puisque seuls les votes favorables sont effectivement recensés¹³³⁰. Il importe à cet égard de souligner que les prescriptions de l'article 49 sont loin de constituer une rupture totale avec la Quatrième République, mais apparaissent au contraire comme l'aboutissement logique de l'expérience constitutionnelle passée. Tous les travaux d'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 sont donc animés par des enjeux contradictoires : faire de l'exécutif l'acteur principal de la composition du Gouvernement quitte à maintenir l'ambiguïté sur le rôle dévolu au Parlement, et délimiter strictement les conditions permettant d'engager la responsabilité du Gouvernement.

2° Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions ;

3° Le Gouvernement soit être responsable devant le Parlement. [...] ».

¹³³⁰ Pour une appréhension complète de cette problématique voir notamment Ph. LAUVAUX, *parlementarisme rationalisé et stabilité de l'exécutif*, Bruylant, 1988, p 34.

Sur le papier, le renversement du Gouvernement par l'Assemblée Nationale peut résulter de deux causes : le refus du Parlement de voter la confiance sollicitée par le Gouvernement sur le fondement de l'alinéa 1 (A), ou le vote d'une motion de censure déposée à l'initiative d'un dixième du Parlement, soit de manière spontanée sur le fondement de l'alinéa 2, soit en raison de l'utilisation par le Gouvernement de la procédure prévue à l'alinéa 3 (B). Il convient d'observer également une volonté à la fois du constituant et du Conseil constitutionnel de limiter strictement les causes d'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement aux mécanismes de l'article 49, en préservant notamment le Gouvernement de tout risque de résurgence des interpellations (C).

A. Le premier alinéa de l'article 49, ou la question du vote de confiance sous la Cinquième République

Il a déjà été soulevée l'ambiguïté de la rédaction de l'article 49 alinéa 1 de la Constitution. Aux termes de cet article, il est précisé que « le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale ». Toute la difficulté réside ici dans le double sens que peut revêtir cette formulation, l'emploi du mot « engage » pouvant relever à la fois de l'impératif, ce qui aurait pour effet de rendre obligatoire le recours au vote de confiance initial, ou de l'indicatif, ce qui lui conférerait alors un caractère facultatif. Cette ambivalence a sans doute été entretenue à dessein par le Gouvernement de Gaulle¹³³¹.

L'avant-projet élaboré sous la direction de Michel Debré élude complètement la question du vote de confiance initial pour se focaliser exclusivement sur celle de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement dans le cadre d'une motion de censure, ou de la question de confiance posée sur un texte de loi. Ce n'est que dans la rédaction examinée postérieurement au 25 juillet que la problématique des modalités régissant l'entrée en fonction du Gouvernement trouvera sa première occurrence puisque le texte spécifie alors que « le Premier ministre peut engager, après délibération en Conseil des ministres, la responsabilité du Gouvernement en demandant l'approbation de son

¹³³¹ C'est du moins l'interprétation que privilégie Jean-Claude Colliard. Voir notamment J-C. COLLIARD, « La Constitution de 1958, articles 49, 50 et 51 » in *La Constitution française*, dir F. LUCHAIRE et G. CONAC, 1980, pp 639 et s.

programme ou d'une déclaration de politique générale »¹³³².

L'intention du constituant ne pouvait alors laisser aucun doute. Il s'agissait bien de rendre facultatif le recours au vote de confiance initial. Toutefois l'article qui fut finalement proposé à l'approbation du Comité Consultatif optera finalement pour la formulation actuelle prévoyant que « le Premier ministre engage sa responsabilité ». Tout porte effectivement à croire à ce stade que les gaullistes auraient laissé volontairement subsister l'ambiguïté pour éviter d'aborder trop tôt une question qui pouvait s'avérer décisive.

La majeure partie de la doctrine prête au Général de Gaulle une certaine duplicité autour de cette problématique. Cette interprétation est accréditée par le témoignage de Guy Mollet qui rapporte des échanges aux termes desquels le Général aurait déclaré que le recours au verbe « engage » devait signifier que le Gouvernement était tenu d'avoir recours à la procédure du vote de confiance initial, l'indicatif présent ayant dans un texte normatif, valeur impérative¹³³³.

Pourtant, il ressort du compte-rendu des débats du Comité consultatif constitutionnel que le Général de Gaulle a été explicitement interrogé sur l'interprétation de ce dispositif. Sa réponse paraît dépourvue d'ambiguïté quant au caractère facultatif de la procédure du vote de confiance initiale puisqu'il déclare que « le Chef de l'Etat a pour rôle essentiel d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Il nomme donc le Premier ministre, comme sous la Constitution de 1875, ce qui supprime l'investiture, sans exclure l'usage de la question de confiance »¹³³⁴.

Ici, en utilisant l'expression « sans exclure », le Général paraît donc privilégier le caractère facultatif du vote de confiance initial. De manière surprenante, cette réponse n'a pas suscité de réaction de la part des membres du Comité, Paul Reynaud lui-même se contentant de prendre acte de la réponse du Général sans la commenter véritablement¹³³⁵. Ce silence de la part d'un organe composé pour partie de parlementaires issus de la Quatrième République interroge.

¹³³²Référence à compléter.

¹³³³G. MOLLET, *Quinze ans après la Constitution de 1958*, 1973, pp 123-124.

¹³³⁴Compte-rendu de la séance du 4 août 1958, in *Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel*, La documentation française, 1960, p 118.

¹³³⁵*Ibid.*

Une première interprétation possible de ce silence est celle qui consiste à penser qu'ils ont préféré se focaliser prioritairement sur la question de l'absence de droit de révocation du Premier ministre par le Chef de l'Etat, quitte à sacrifier le vote de confiance initial. Une deuxième interprétation consisterait à voir dans l'absence de réaction du comité le fruit d'une foi inébranlable dans le retour naturel des institutions vers la mécanique parlementaire. Il n'était pas illégitime de penser en 1958 que les Gouvernements nommés seraient contraints par la force des événements à solliciter d'eux-mêmes la confiance de l'assemblée, un tel réflexe pouvant paraître intrinsèquement naturel pour des parlementaires habitués aux mœurs de la Quatrième République¹³³⁶.

La pratique constitutionnelle a d'ailleurs d'abord paru donner raison à cette interprétation. Ainsi Michel Debré sollicita-t-il le 15 janvier 1959, donc immédiatement après sa nomination au poste de Premier ministre, la confiance de l'Assemblée Nationale. Interrogé le lendemain, le 16 janvier 1959 il plaida à la fois pour le caractère facultatif du dispositif de l'article 49 alinéa 1, mais pour une pratique Parlementariste de ce dernier. Il précisa ainsi « Il n'est pas dit expressément qu'il doit le faire dès sa nomination, mais l'esprit de la Constitution est clair, et nous entendons l'appliquer »¹³³⁷.

La logique républicaine d'alors était de rattacher spontanément ce premier alinéa à la tradition constitutionnelle française. Comme le relève alors le constitutionnaliste François Luchaire : « Aucune disposition ne permet au Parlement d'obliger le Gouvernement à faire une déclaration de ce genre (ndlr : il s'agit bien ici dans l'esprit de l'auteur d'une déclaration de politique générale suivie d'un vote de confiance initial) [...]. Toutefois depuis la IIIe République une tradition s'est établie, qui veut qu'en entrant en fonction, un Gouvernement expose son programme, et pareil exposé suppose que le Parlement soit invité à marquer son approbation ou sa désapprobation »¹³³⁸.

Toujours suivant les termes de l'auteur, il résulterait de cette tradition constitutionnelle une obligation qui serait essentiellement d'ordre pratique. Un Gouvernement ne pourrait exister juridiquement s'il n'est pourvu au préalable de la confiance du Parlement. Une telle interprétation épouse en réalité la conception la plus traditionnelle du parlementarisme français, que l'on peut rattacher à la strate de

¹³³⁶C'est l'interprétation privilégiée par Jean-Claude Colliard. Voir notamment J-C. COLLIARD, *op.cit.*, p 139.

¹³³⁷Propos tirés du compte-rendu des débats parlementaires du 16 janvier 1959 et cités in C. DEBBASCH et al., *La Ve République*, 1985, p 336.

¹³³⁸F.LUCHAIRE, *La responsabilité du Gouvernement*, La Documentation française, p 12.

Bayeux¹³³⁹. Le glissement vers une approche présidentialiste du régime n'est alors pas encore complètement opéré.

En sens inverse, il faut cependant noter que cette interprétation de l'article 49 alinéa 1 n'est pas complètement en phase avec l'esprit du régime parlementaire rationalisé. Selon l'idée de Michel Troper, le Gouvernement serait alors présumé avoir la confiance du Parlement, et ne serait nullement tenu d'en apporter la démonstration¹³⁴⁰. Le mécanisme de la confiance n'aurait alors pas tant été mis en place comme une condition de son existence juridique, mais davantage comme une arme lui permettant d'acquiescer ou de reprendre de la légitimité aux yeux de la majorité parlementaire. Le libellé même du texte constitutionnel peut plaider en faveur de cette lecture, puisqu'il n'apporte aucune précision quant au moment où le vote de confiance doit avoir lieu.

L'emploi de la formulation « ou éventuellement sur une déclaration de politique générale », paraît laisser le Chef du Gouvernement libre d'avoir recours ou non à la question de confiance, que ce soit au lendemain de sa nomination ou ultérieurement. Cette logique s'éloigne donc bien de celle qui prévalait sous les Républiques précédentes, et pourrait justifier la pleine reconnaissance du caractère facultatif du recours au vote initial de confiance. Quelle que soit la lecture privilégiée, l'article 49 alinéa 1 apporte une nouvelle illustration des difficultés de mise en œuvre auxquelles le texte constitutionnel peut donner lieu. Il s'agit d'une norme ouverte et la pluralité d'interprétations possibles permet aussi l'adaptation du dispositif aux évolutions institutionnelles.

La Cinquième République adoptera cette logique. Le recours à l'article 49 alinéa 1 va toujours être considéré comme une question d'opportunité politique. Ainsi Georges Pompidou brisa la tradition que son prédécesseur semblait avoir voulu préserver puisqu'il ne sollicita la confiance de l'Assemblée Nationale qu'en décembre 1962¹³⁴¹. Ce détail a son importance car cette demande de confiance initiale intervient après la crise provoquée par l'annonce du référendum relatif au suffrage universel direct, qui avait abouti au renversement du Gouvernement Pompidou et à la dissolution de l'Assemblée Nationale. Ici, il peut donc être estimé que le choix du recours à ce procédé trouvait d'abord sa cause dans la nécessité de restaurer une relation de confiance entre le Premier ministre renommé, et la

¹³³⁹ Selon la classification opérée par Ph.LAUVAUX, *op.cit.*, pp 98-99.

¹³⁴⁰ M.TROPER, *Droit constitutionnel*, L.G.D.J, 36e édition, 2015-2016, pp 572-573.

¹³⁴¹ Sur cette question Cf notamment P.TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, *op.cit.*, p 96.

majorité parlementaire.

Il s'agissait donc bien d'une utilisation contextuelle de l'article 49 alinéa 1. Pourtant, postérieurement à l'élection présidentielle de 1965, le Premier ministre va attendre l'ouverture de la session ordinaire du Parlement pour prononcer un discours de politique générale. Celui-ci sera alors suivi d'un débat sans engagement de la responsabilité du Gouvernement. Le procédé n'est en rien anodin et témoigne de la volonté des responsables de l'exécutif de bien signifier leur indépendance vis-à-vis de l'Assemblée Nationale. Le discours que le Premier ministre prononcera montre alors clairement de sa volonté de créer un précédent, et d'affirmer nettement, s'il en était encore besoin, le caractère facultatif du vote de confiance initial¹³⁴².

Cette pratique suscitera néanmoins un vif émoi au sein de l'opposition, et François Mitterrand déplorera alors l'interprétation qui se dégage de l'article 49 alinéa 1, la jugeant contraire à l'esprit même du régime parlementaire français¹³⁴³. La question du recours au vote de confiance initiale devient alors une problématique politique dans la continuité des élections législatives de 1967. Pourtant, la pratique consistant pour les Premiers ministres à ne pas solliciter un vote de confiance initiale du Parlement subsistera largement durant la fin du mandat présidentiel du Général de Gaulle, et pendant celui de son successeur Georges Pompidou.

Depuis lors, on peut parler d'une pratique à éclipse quant à la sollicitation ou non par les Premiers ministres successifs d'un vote de confiance initial. Pauline Türk relève ainsi qu'à l'instar de Georges Pompidou, Jacques Chaban-Delmas prit soin de rappeler lorsqu'il demanda, en 1969, la confiance parlementaire postérieurement à son discours de politique générale, le caractère facultatif de cette pratique dès lors que « la Constitution ne fait pas obligation au gouvernement de demander la confiance de l'Assemblée sur une déclaration de politique générale »¹³⁴⁴. Depuis lors, plusieurs chefs de Gouvernement ne s'appuyèrent que sur une confiance implicite de l'Assemblée. S'ils prononcèrent bien un discours de politique générale au lendemain de leur nomination, ils ne sollicitèrent pas ensuite

¹³⁴² Il faut pour s'en convaincre lire l'intervention de Georges Pompidou devant l'Assemblée Nationale, Cf discours à l'Assemblée Nationale du 13 avril 1966 (voir JORF du 14 avril 1966).

¹³⁴³ Selon les termes précis de François Mitterrand : « le simple langage et la grammaire [...] démontrent de la façon la plus claire que le Premier ministre doit engager la responsabilité de son gouvernement sur son programme et que l'obligation ainsi décidée s'impose à lui de manière formelle ». Cf intervention de François Mitterrand, député, le 18 avril 1967 à l'Assemblée Nationale. Voir le compte-rendu des débats de ce jour in JORF du 19 avril 1967.

¹³⁴⁴ P.TÜRK, *op.cit.*, p 96-97.

de vote, de telle sorte que l'on peut considérer que ce n'est que par l'abstention de déposer contre eux une motion de censure que le Parlement leur accorda son soutien. Souvent, le recours à cette pratique de discours sans vote s'explique par une majorité imparfaite ou trop éclatée. Sans doute est-ce là la principale explication du choix de Raymond Barre de ne pas demander un vote de confiance initiale, alors même qu'il y était par conviction personnelle attachée.

Durant le deuxième mandat de François Mitterrand, c'est la même logique qui prévaudra. Les soutiens sûrs du gouvernement socialiste n'atteignaient alors pas tout à fait la majorité des voix et, ni Michel Rocard, ni Edith Cresson ne voulurent prendre de risques. Ainsi Michel Rocard n'aura recours à l'article 49 alinéa 1 que dans le cadre d'un vote de confiance classique, et dans un contexte très particulier puisqu'il s'agissait alors de demander le soutien du Parlement à l'engagement des troupes françaises dans la guerre du golfe¹³⁴⁵. Quant à Edith Cresson, elle ne sera jamais amenée à faire usage de cette procédure.

L'avènement du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral limite toutefois la survenance de telles configurations, en ce que cela entraîne généralement une majorité parlementaire assez large en faveur du Gouvernement. Dès lors, le Premier ministre a plutôt intérêt à requérir le vote initial de confiance. Cela conforte son assise sur la majorité, et lui octroie un surcroît de légitimité aux yeux de l'opinion. Quoiqu'il en soit, il importe de relever à ce stade de notre étude que la pratique de la Cinquième République a bien confirmé le caractère facultatif du vote de confiance initial. Ce procédé est donc dénué de rapport direct avec l'entrée en fonction du gouvernement, lequel ne dépend plus que de la volonté présidentielle conformément aux termes de l'article 8.

Pour le Gouvernement, le recours à la question de confiance devient un moyen de donner une certaine solennité à une déclaration politique importante, et qui fera ainsi l'objet d'un traitement médiatique particulier. Dans le même ordre d'idée, cela peut aussi constituer pour lui l'opportunité d'attirer l'attention de l'opinion publique sur une réforme jugée importante, ou encore de marquer l'ouverture d'une nouvelle phase dans l'action gouvernementale. L'usage en cours de mandat de l'article 49 alinéa 1 peut aussi permettre au Premier ministre de renouer avec sa majorité parlementaire, surtout lorsque celle-ci est divisée. En revanche, cette arme a perdu l'une des fonctions majeures qu'on lui avait

¹³⁴⁵ Michel Rocard eut alors à cœur de préciser que ceux qui voteraient pour ne seraient en aucun cas présumés soutenir la politique du Gouvernement. Voir J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL, *op.cit.*, p 390.

reconnue sous la Quatrième République : engager la responsabilité du Gouvernement sur un texte pour tenter de contraindre l'Assemblée Nationale à l'adopter.

Sous la Cinquième République, l'article 49 alinéa 1 n'a jamais constitué une cause de démission d'un Gouvernement. Le fait majoritaire, et le caractère désormais facultatif du vote de confiance initial rendent très improbable la survenance d'une crise gouvernementale sur ce fondement. Dans l'esprit du présidentialisme majoritaire il s'agit d'abord un outil mis au service de l'exécutif dans sa gestion des relations entre le Gouvernement et le Parlement.

B. Le vote d'une motion de censure

L'intention du Constituant en 1958 est d'abord d'encadrer strictement les conditions de mise en œuvre de la motion de censure. En cela, l'esprit général ne diffère pas de celui qui avait prévalu sous la Quatrième République où il s'agissait déjà d'instituer un régime parlementaire rationalisé¹³⁴⁶, ce qui passait par une réglementation formelle et contraignante enserrant la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Pauline Türk rappelle à dessein cette citation de Michel Debré : « La question de confiance est l'arme du gouvernement et de lui seul. Les députés ne peuvent user que de la motion de censure, et celle-ci n'est entourée que de conditions qui ne sont discutées que par ceux qui ne veulent pas se souvenir »¹³⁴⁷.

Si les mécanismes instaurés par la Constitution du 19 octobre 1946 n'ont pas fonctionné c'est d'abord en raison de leur contournement par les parlementaires, parfois avec la bénédiction gouvernementale. Nombre de Gouvernements ont ainsi démissionné alors même qu'ils n'y étaient pas contraints constitutionnellement, et que la majorité qualifiée requise selon les articles 49 et 50 n'avait pas été réunie contre eux¹³⁴⁸.

¹³⁴⁶La notion peut revêtir un sens strict ou un sens large selon que l'on limite sa définition à celle de Boris Mirkine-Guetzévitch, ou que l'on accepte son extension à l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet d'instaurer un équilibre entre l'exécutif et le Parlement. Ici, l'on retiendra cependant la définition qu'en propose Michel Troper : « rationaliser le parlementarisme, c'est introduire dans la Constitution des dispositifs qui renforcent la position du Gouvernement vis-à-vis du Parlement ». Cf F. HAMON et M. TROPER, *op.cit.*, pp 418-419.

¹³⁴⁷P. TÜRK, *op.cit.*, pp 102-103.

¹³⁴⁸La démission du Gouvernement ne résultait pas le plus souvent des mécanismes des articles 49 et 50 de la Constitution, mais du rejet à la majorité simple du texte sur lequel avait porté le vote de confiance, ou du développement de la pratique de la question de confiance officieuse. Voir pour des développements plus fournis Ph. LAUVAUX, *op.cit.*, pp 26 et s.

La difficulté ne venait donc pas tant des mécanismes eux-mêmes que de l'attachement profond du personnel politique d'alors au légicentrisme. Pour le Général de Gaulle et Michel Debré, il s'agissait de prendre en compte les dysfonctionnements du passé, mais sans véritablement dénaturer le dispositif de l'article 50 puisque le déséquilibre résultait en réalité de la pratique constitutionnelle. La tentation première fut donc d'encadrer encore plus strictement que sous le régime précédent la mise en œuvre de ce dispositif.

L'avant-projet élaboré par Michel Debré imposait ainsi des conditions de formes drastiques pour l'engagement d'une motion de censure. Celle-ci doit, préalablement à son dépôt, avoir mobilisé la signature d'au moins un cinquième des membres. Le délai de réflexion est alors porté à huit jours. En cas d'échec les signataires ne peuvent alors reprendre l'initiative d'une autre motion au cours de la même période. Toutefois, cet encadrement très restrictif va être nettement atténué au fil du processus d'élaboration. Dans l'avant-projet du 3 septembre 1958, le nombre de signatures exigées est abaissé à un dixième des effectifs, et le délai de réflexion à huit jours. L'exigence d'un vote à la majorité absolue, qui n'y figurait pas initialement, fut insérée au texte par la volonté expresse des ministres d'Etat membres du Comité Consultatif Constitutionnel¹³⁴⁹.

Furent également écartés les éléments du projet Gaillard qui prévoyaient de s'inspirer de la motion de confiance constructive telle que conçue selon le modèle allemand. Un tel dispositif aurait été à l'encontre des objectifs affichés par le Général de Gaulle et visant à rendre à l'exécutif la pleine maîtrise du choix de son Premier ministre, et de la politique générale du Gouvernement. En revanche, les membres du Comité retinrent la règle en vertu de laquelle devrait être seuls comptabilisés les suffrages émis en faveur de la motion, l'abstention valant vote défavorable. Les sources d'inspiration du nouveau dispositif furent donc multiples : la Constitution du 19 octobre 1946 pour une part certaine, le projet Gaillard dans une moindre mesure, et la doctrine du Général de Gaulle quant à l'autonomie du pouvoir exécutif.

La version adoptée de l'article 49 alinéa 2 de la Constitution conserve la philosophie de l'article 50 de la Constitution du 19 octobre 1946, mais elle modifie quelque peu la procédure. Le délai qui devait séparer le dépôt formel de la motion de son vote était d'un jour franc sous la Quatrième République,

¹³⁴⁹ *Ibid* pp 34-35.

il est porté à quarante-huit heures sous la Cinquième¹³⁵⁰. De même, le texte adopté fixe donc à un dixième de députés le quorum du nombre de signataires de la motion, dans la lignée de la révision constitutionnelle de 1954. Ces derniers étant actuellement 577 à siéger à l'Assemblée Nationale, il faut donc que 58 d'entre eux au moins se soient mobilisés. Néanmoins, chaque député ne peut signer que trois motions durant une session ordinaire, et une seule durant une session extraordinaire¹³⁵¹.

Antérieurement à la révision constitutionnelle du 4 août 1995, les députés ne pouvaient d'ailleurs signer qu'une seule motion au cours de la même session parlementaire. Mais c'est la nécessité de prendre en compte l'évolution du régime des sessions qui a justifié l'extension du nombre de motions autorisés au cours d'une session ordinaire désormais unique. Une telle limitation peut aujourd'hui paraître relever d'un excès de formalisme, mais elle avait tout son sens en 1958, où le risque d'un retour aux pratiques de la Quatrième République ne pouvait être écarté¹³⁵².

Enfin, le texte de l'article 49 alinéa 2 modifie substantiellement les règles de décompte des voix. Comme c'était déjà le cas sous la Quatrième République, le texte maintient une adoption à la majorité absolue des votants, mais en recensant uniquement les votes favorables à la motion comme le prévoyait le projet Gaillard. Les députés absents et ceux qui ne prennent pas part au vote sont ainsi réputés apporter implicitement leur soutien au Gouvernement. Cela n'est pas un simple détail de procédure, surtout en cas de majorité imparfaite.

Le dispositif mis en place par le constituant de 1958 est donc fortement rationalisé. Il ne pose cependant aucune condition ni quant au moment du dépôt de la motion, ni quant à son objet. La seule limite qui découle du texte constitutionnel en la matière est celle d'un dépôt qui intervienne bien au cours de la session parlementaire. Sous la Cinquième République, la motion de censure peut donc alternativement porter sur la politique générale du Gouvernement, sur un texte en particulier, ou être consécutive à une affaire ou un scandale. Dans le contexte du présidentielisme majoritaire, celle-ci ne vise pas tant à obtenir réellement l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, qu'à ouvrir un débat et à attirer l'attention de l'opinion publique sur une problématique précise.

¹³⁵⁰ Il est à noter que le constituant de 1958 n'a pas retenu la notion de délai franc qui aurait exclu de la computation du délai les week-end et jours fériés.

¹³⁵¹ G.CARCASSONNE, *La Constitution*, *op.cit.*, p 224.

¹³⁵² F.HAMON et M.TROPER, *op.cit.*, p 646.

Une motion de censure peut également s'inscrire dans le cadre de l'article 49 alinéa 3, puisque ce nouveau dispositif prévoit que le Gouvernement puisse engager sa responsabilité sur un texte, celui-ci étant considéré comme adopté si une motion de censure n'est pas déposée dans les vingt-quatre heures et votées dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Cette disposition constitutionnelle est très largement inspirée du projet Gaillard qui prévoyait que « la question de confiance posée par le président du conseil pour obtenir l'adoption d'un texte vaudrait presque sommation à l'opposition de déposer une motion de censure, faute de quoi la confiance serait accordée et le texte proposé adopté sans vote ».

Là encore, il est impressionnant de constater que l'alinéa 3 de l'article 49, souvent perçu comme l'expression même du renforcement du pouvoir exécutif sous la Cinquième République avait en réalité presque été adopté sous la Quatrième¹³⁵³. L'originalité de ce nouveau système réside donc dans la jonction de la motion de censure à la question de confiance, la réponse à la deuxième impliquant l'usage de la première, puisque c'est à l'opposition de renverser la présomption de confiance dont bénéficie le Gouvernement¹³⁵⁴.

L'utilisation de l'article 49 alinéa 3 n'est pas inconditionnée, puisqu'elle nécessite l'accord préalable du Conseil des ministres. En théorie, les députés ont alors le choix entre l'adoption du texte en l'Etat, ou le dépôt d'une motion de censure. Toutefois, dans la logique du présidentialisme majoritaire, l'article 49 alinéa 3 est d'abord une arme utile au Gouvernement, soit pour lutter contre l'obstruction parlementaire, soit pour discipliner sa majorité¹³⁵⁵.

Entre 1958 et 2017, cinquante-cinq motions de censure ont été déposées directement par des parlementaires sur le seul fondement de l'article 49 alinéa 2, tandis que cinquante et unes sont la résultante de la mise en jeu par le Gouvernement de sa propre responsabilité sur un texte, conformément à la procédure prévue à l'alinéa 3 de ce même article. Une seule a cependant été adoptée contre Georges Pompidou, et le contexte très particulier de ce vote est connu. En ripostant

¹³⁵³ Cf notamment P.TÜRK, *op.cit.*, p 115.

¹³⁵⁴ P.LAUVAUX, *op.cit.*, p 39.

¹³⁵⁵ Voir à cet égard les développements de Pierre Avril et Jean Gicquel sur l'utilisation de ce dispositif. Cf P. AVRIL et J.GICQUEL, « La IVème entre deux Républiques », *Pouvoirs*, n°76, 1996.

par la dissolution de l'Assemblée Nationale, le Général de Gaulle impose une nouvelle approche des institutions bien éloignée de celle qui prévalait sous la Quatrième République. Si elle doit entraîner mécaniquement remise de la démission du Gouvernement au Président de la République, le vote d'une motion de censure n'implique pas automatiquement nomination *sine die* d'un nouveau Premier ministre¹³⁵⁶. Le maintien Georges Pompidou à Matignon à la fois pendant le référendum du 28 octobre 1962, puis pendant les élections législatives des 18 et 25 novembre 1962 fait perdre à la motion de censure une partie de son efficacité.

Pauline Türk évoque ainsi une « arme neutralisée » depuis 1962. L'auteur relève ainsi : « Après seulement quatre années d'expérimentation du régime parlementaire de la Ve République, c'est précisément la révision constitutionnelle de 1962 qui enclenche le processus de neutralisation de la motion de censure. Ce « gel » pourrait résulter d'une prévention des parlementaires à l'égard du mécanisme, en raison de la façon dont, en 1962, les événements se sont enchaînés à leur détriment. Car alors que le gouvernement demeurait en fonction, l'Assemblée Nationale, elle a bien été dissoute, certains députés l'ayant payé de leur siège »¹³⁵⁷. La restauration du droit de dissolution entraîne un effet nécessairement dissuasif pour les parlementaires.

Le délai franc de 48 heures imposés par le texte de l'article 49 alinéa 2 de la Constitution joue aussi son rôle. Par le passé, l'existence du délai d'un jour franc avait eu des conséquences assez néfastes¹³⁵⁸. Il contribuait à permettre aux parlementaires d'avoir recours à la pratique du vote calibré de manière à pouvoir renverser le Gouvernement sans que sa démission résulte des articles 49 ou 50, et donc puisse constituer une crise ministérielle susceptible d'ouvrir droit à l'utilisation de la dissolution. Sous le régime actuel, le délai peut au contraire, représenter un avantage certain. Destiné *ab initio* à permettre une meilleure réflexion des parlementaires, il pourrait aussi constituer un moyen pour le Gouvernement de parer aux éventuelles embuscades, et de préparer le vote par des prises de contacts officieuses mais utiles.

¹³⁵⁶Le contexte inédit de la démission de Georges Pompidou en 1962 souligne bien l'intérêt d'une distinction entre changement de Gouvernement au sens formel, et changement de gouvernement au sens matériel.

¹³⁵⁷P.TÜRK, *op.cit.*, p 109.

¹³⁵⁸P.LAUVAUX, *op.cit.*, p 18.

De même, il faut encore relever que c'est à la conférence des Présidents que revient la charge de fixer la date du débat et l'heure du vote, étant précisé que celui-ci doit intervenir au plus tard le troisième jour après l'expiration du délai de 48 heures susmentionné. C'est également cet organe qui répartit le temps de parole entre les différents groupes politiques. Cette implication accrue de la conférence des Présidents n'est pas dépourvue d'enjeu. Le choix du moment du vote peut faciliter ou compliquer la présence des parlementaires. La répartition du temps entre les orateurs des groupes peut orienter les débats parlementaires. La composition de la conférence des présidents est nettement favorable à la majorité parlementaire, et un représentant du Gouvernement, le plus souvent le ministre en charge des relations avec le Parlement, y siège. Toutefois, comme le note Guy Carcassonne, une certaine courtoisie parlementaire est à l'usage, et la majorité évite le plus souvent d'utiliser cet avantage contre l'opposition¹³⁵⁹.

Néanmoins, de nombreux facteurs pratiques sont venus limiter la portée du dispositif de l'article 49 alinéa 2 de la Constitution. L'émergence du fait majoritaire consécutive à l'élection du président de la République au suffrage universel direct limite le risque du vote d'une motion de censure. Dans la plupart des cas, l'engagement de la responsabilité gouvernementale est considéré comme impossible en raison de la discipline de vote au sein des formations politiques. Toutefois, il faut tout de même relever deux configurations dans lesquelles l'adoption d'une telle motion est envisageable. Ainsi de la crise majeure de 1968 où en avril d'abord, puis au cours des événements du mois de mai, la motion a failli être adoptée.

Le 24 avril 1968, l'opposition avait ainsi obtenue 236 voix sur les 244 requises, et le 14 mai 1968, 233 voix. Ici, Jean-Claude Colliard note que le Gouvernement a incontestablement bénéficié des règles de décompte imaginées en 1958. Une procédure permettant la prise en compte des abstentionnistes aurait probablement été fatale au Gouvernement, en raison de l'étroitesse de la majorité, et de ses divisions¹³⁶⁰. Il faut aussi relever que cette motion s'inscrivait dans un contexte bien particulier. L'exécutif était alors affaibli par la crise, et les relations entre le Général de Gaulle et Georges Pompidou s'étaient dégradées. Ici, la rationalisation du dispositif a donc été déterminante pour éviter le renversement du Gouvernement.

¹³⁵⁹G.CARCASSONNE, *op.cit.*, p 227.

¹³⁶⁰J-C COLLIARD, *op.cit.*, 657.

En 2016, le dépôt de motions de censure contre le Gouvernement Valls, dans le cadre du vote de la loi El Khomri qui réformait le code du Travail, suite à l'engagement par celui-ci de l'article 49 alinéa 3, a suscité les mêmes craintes. La majorité parlementaire était alors minée par les divisions avec les écologistes, et par la montée en puissance d'un groupe de frondeurs de plus en plus important. Mais, la motion n'a finalement obtenu que 246 voix quand 288 étaient requises. Cela démontre que même en cas de majorité fortement divisée, la discipline de parti prend assez naturellement le dessus. Le risque qu'une partie, même faible, de la majorité parlementaire se soulève contre le Gouvernement est encore atténué par la possibilité pour le Président de la République d'avoir recours au droit de dissolution¹³⁶¹.

Le vote d'une motion de censure reste donc un événement exceptionnel, pour reprendre les termes de Pauline Türk, « un instrument de dernier recours »¹³⁶² sous la Cinquième République. Cela reste toutefois une cause possible de démission du Gouvernement. En cas de majorité très courte, ou si la structuration actuelle de la vie partisane venait à être bouleversée, cette arme pourrait recouvrer une certaine efficacité. Mais, dans la logique du présidentielisme majoritaire, le recours à la procédure de l'article 49 alinéa 2 vise prioritairement à contraindre le Gouvernement à un débat. Quoiqu'il en soit, il faut tout de même constater que la rationalisation de cette procédure a trouvé une certaine efficacité et contribuer au renforcement de l'indépendance du pouvoir exécutif vis-à-vis du Parlement.

C. Une responsabilité strictement limitée aux dispositions de l'article 49 de la Constitution

La rationalisation des mécanismes permettant d'engager la responsabilité du Gouvernement sous la Cinquième République ne saurait se limiter à la seule lettre de la Constitution. Le Conseil Constitutionnel a joué pleinement sa part, notamment dans le cadre du contrôle qu'il exerce systématiquement sur les règlements des Assemblées. Pour bien comprendre l'importance de ce contrôle, il faut se remémorer les propos tenus par Eugène Pierre qui fut secrétaire de la Chambre des

¹³⁶¹Dans le cas de la motion de censure déposée contre le Gouvernement Valls, les députés frondeurs et écologistes s'étaient finalement abstenus. Au sein de la gauche, seuls les députés du Front de Gauche avaient voté la motion, de telle sorte que son aboutissement était impossible. Il faut cependant relever là encore, que les règles de décompte des voix favorisaient réellement le Gouvernement qui aurait pu être menacée, si les abstentionnistes n'étaient pas réputés avoir voté la motion.

¹³⁶² P.TÜRK, *op.cit.*, p 111.

députés sous la Troisième République. Dans son traité de droit politique, il écrivait alors : « le règlement n'est en apparence que la loi intérieure des assemblées [...]. En réalité c'est un instrument redoutable aux mains des partis ; il a souvent plus d'importance que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques »¹³⁶³.

A cet égard, une partie de la doctrine a souvent limité le rôle de « canon braqué vers le Parlement », qui fut souvent attribué au Conseil Constitutionnel, au seul contrôle du respect par le Parlement du domaine de règlement. Or, en réalité, ce rôle n'était sans doute pas le plus essentiel, le Gouvernement disposant lui-même via l'article 40, des moyens constitutionnels pour défendre son propre champ de compétence. En revanche, l'instauration d'un contrôle obligatoire du règlement des assemblées constitue une compétence à la fois méconnue et essentielle du Conseil Constitutionnel¹³⁶⁴. Une telle reconnaissance est d'ailleurs une véritable rupture avec la conception développée sous la Troisième et la Quatrième République de la souveraineté parlementaire.

La toute première décision du Conseil constitutionnel portant date des 17, 18 et 24 juin 1959, par laquelle il se prononce sur les nouveaux règlements des assemblées revêt à cet égard une importance toute particulière. Le Conseil y censure toutes les dispositions relatives aux propositions de résolution, au motif que ces dernières pourraient constituer un biais pour contrôler l'action du Gouvernement ou tenter d'instaurer d'autres mécanismes permettant d'engager sa responsabilité que ceux de l'article 49. En l'espèce, l'objectif est bien de limiter strictement l'office du Parlement aux mécanismes qui sont expressément prévus par la Constitution.

Une telle décision trouve d'abord sa raison d'être dans l'Histoire des deux républiques précédentes. La plupart des moyens ayant permis au Parlement d'établir sa prééminence ne se fondaient pas tant sur le texte que sur la pratique constitutionnelle. Comme le relève Philippe Lauvaux, il y a en la matière une appréhension très différente entre le parlementarisme à la française, et celui qui prévaut en Grande-Bretagne. Selon ces termes le régime parlementaire français, « contrairement à celui de l'Angleterre, s'était dès les débuts construit sur la base d'usurpations opérées au détriment de l'exécutif.

¹³⁶³Cité in Ph.LAUVAUX, in « Sur une décision fondatrice du Conseil Constitutionnel », *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2008, n°25, p 55.

¹³⁶⁴Il faut à cet égard relever que dans l'avant-projet soumis au Comité Consultatif Constitutionnel par le Général de Gaulle, n'avait d'abord été envisagée qu'une saisine facultative de l'institution. C'est par la voie d'un amendement d'un membre du CCC que la saisine obligatoire fut instaurée.

Les propositions de résolution envisagées par le projet de règlement de l'Assemblée Nationale n'étaient autre chose que des interpellations. [...] Dans ce contexte du parlementarisme absolu, cet instrument avait fini par être utilisé dans pratiquement tous les domaines susceptibles de donner lieu à des relations entre les assemblées et le gouvernement »¹³⁶⁵. C'est donc d'abord dans la volonté d'éviter un retour aux interpellations pratiquées sous la Quatrième République que cette décision trouve ses fondements.

Cette décision est également éclairante sur le rôle qu'entend jouer le Conseil Constitutionnel à la fois dans l'équilibre entre les pouvoirs, et dans l'interprétation de la norme constitutionnelle. La Constitution de 1958 est muette sur la question des résolutions parlementaires. Dès lors, et comme le souligne Pierre Avril, cette question pouvait se résumer à une sorte de querelle entre les anciens et les modernes. Pour les parlementaires issus des rangs des républiques précédentes, l'absence d'interdiction explicite des résolutions induisait que celles-ci étaient possibles dans le respect de la tradition parlementaire française. Au contraire, pour les gaullistes il était clair que la résurgence des interpellations, intervenant notamment dans le cadre des questions orales, aboutirait nécessairement à la reconnaissance de nouveaux mécanismes permettant d'engager la responsabilité du Gouvernement¹³⁶⁶. Cela conduisait donc nécessairement à une violation de l'article 49 alinéa 2 qui limite l'initiative parlementaire à la seule motion de censure¹³⁶⁷.

Ici, le juge constitutionnel se fait donc l'interprète de l'esprit du texte à deux égards. D'abord quant à l'équilibre des pouvoirs recherché par le constituant. On le sait, l'objectif du parlementarisme rationalisé est bien de libérer le Gouvernement de la tutelle des assemblées. Un tel objectif ne pouvait être atteint que par un strict encadrement des prérogatives par lequel le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et met en jeu sa responsabilité. La décision des 17, 18 et 24 juin 1959 s'inscrit complètement dans cette logique. Ensuite, le Conseil clarifie également l'intention du constituant quant à son propre rôle. Dans son discours prononcé devant le Conseil d'Etat, Michel Debré estime que la création de ce nouvel organe témoigne de la volonté de « subordonner la loi, c'est-à-dire la

¹³⁶⁵ Ph.LAUVVAUX, *op.cit.*, p 56.

¹³⁶⁶ P.AVRIL, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme constitutionnel », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°50, 2016, pp 1507-1515.

¹³⁶⁷ Cette idée se déduit de la formulation de l'article 49 alinéa 2 aux termes desquels : « L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

volonté du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution ». Il souligne aussi explicitement l'importance du contrôle exercé sur le règlement des assemblées¹³⁶⁸. A travers cette décision le Conseil constitutionnel épouse pleinement cet office de bras armé du parlementarisme rationalisé que semble avoir voulu lui octroyer le constituant.

La jurisprudence du Conseil a donc joué un rôle décisif à la fois dans la préservation du nouvel équilibre entre les pouvoirs souhaité par le Constituant, et dans la place centrale que devait occuper le Conseil constitutionnel dans la préservation de cet objectif. Aujourd'hui, le changement des mentalités en la matière paraît acté. Et le Conseil constitutionnel a progressivement recentré sa place vers la protection des libertés fondamentales, et atténué sa compétence en matière de préservation de l'indépendance entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif.

La décision du 30 juillet 1982 sur la loi relative au blocage des prix et revenus témoigne de cette logique. Veiller à la délimitation matérielle entre domaine de la loi et domaine du règlement était l'une des tâches les plus perceptibles du Conseil dans ce domaine. En y renonçant partiellement, le juge constitutionnel semble avoir voulu limiter une nouvelle asymétrie naissante entre les pouvoirs. Pour reprendre les termes de Pierre Avril, les rédacteurs de 1958 avaient en quelques sortes voulu « corriger le déséquilibre politique de la IV^e République [...] par un déséquilibre juridique inverse »¹³⁶⁹. Dès lors, le Gouvernement disposait des moyens constitutionnels de défendre son domaine de compétence, et l'intervention du Conseil constitutionnel ne répondait plus à une nécessité véritable. Mais, malgré cette évolution naturelle, il est toujours resté ferme sur la question des résolutions.

Ainsi avec la révision constitutionnelle de juillet 2008, l'article 24 constitutionnalise la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, et l'article 34-1 reconnaît-il au Parlement la faculté d'émettre des résolutions. Le Conseil constitutionnel va cependant limiter substantiellement la portée de ce dispositif. Il affirme ainsi la distinction entre le contrôle de l'activité du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques, et l'engagement de la

¹³⁶⁸Pour reprendre les termes précis de celui qui était alors Garde des sceaux : « La création du Conseil constitutionnel manifeste la volonté de subordonner la loi, c'est à dire la volonté du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution. [...] A ce conseil d'autres attributions ont été données, notamment l'examen du règlement des assemblées et le jugement des élections contestées, afin de faire disparaître le scandale des invalidations partisans. » Cf Discours prononcé par Michel Debré devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958.

¹³⁶⁹P.AVRIL, *op.cit.*, p 1511.

responsabilité du Gouvernement qui ne peut s'inscrire que dans le cadre de l'article 49 de la Constitution.

Ce faisant, la Haute juridiction prémunit une nouvelle fois l'exécutif contre le risque d'un quelconque retour aux interpellations, soit dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, soit dans le cadre du vote de résolutions parlementaires. Il est vrai qu'en cette dernière occurrence, la loi organique du 15 avril 2009 avait borné strictement l'exercice d'un tel droit en imposant la transmission sans délai de la proposition de résolution au Premier ministre, lequel dispose de la faculté de déclarer cette dernière irrecevable¹³⁷⁰. Les propositions ne peuvent ainsi être inscrites à l'ordre du jour si le Gouvernement estime que leur discussion est de nature à mettre en cause sa responsabilité. Le Président de l'Assemblée concernée peut d'ailleurs lui-même déclarer une telle proposition irrecevable en considération du même fondement.

Là encore, tout a donc été mis en œuvre pour que la « reparablementarisation » prônée par la révision constitutionnelle de juillet 2008 ne puisse en aucune sorte aboutir au développement d'autres formes de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Cette logique a également été celle du Conseil Constitutionnel au moment de l'introduction dans la Constitution de l'article 88-4, consécutivement à la « révision Maastricht ». La haute juridiction avait, là encore, estimé que le vote des résolutions européennes « ne saurait porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité »¹³⁷¹.

Si le constituant de la Cinquième République a souhaité préserver le caractère parlementaire du régime et donc maintenir la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, les mécanismes permettant son engagement ont été fortement rationalisés et strictement limités. Dans la logique du fait majoritaire, l'utilisation fréquente de l'article 49 de la Constitution ne se traduit plus par un renversement effectif du Gouvernement. Toutefois, il ne faudrait pas en déduire que les procédures de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement sont dépourvues d'utilité dans le schéma

¹³⁷⁰ Selon l'article 3 de la loi organique du 15 avril 2009 : « Lorsque le Gouvernement estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du second alinéa de l'article 41-1 de la Constitution, il informe de sa décision le Président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée ».

¹³⁷¹ CC, DC 92-314 du 17 décembre 1992 relative à une résolution complétant le règlement de l'Assemblée Nationale pour l'application de l'article 88-4.

institutionnel actuel.

D'abord, l'article 49 représente un vrai moyen de contrainte en ce qu'il impose au Président de la République de prendre en compte « le sentiment du Parlement ». C'est bien le risque de faire l'objet d'une motion de censure qui induit par exemple la cohabitation en cas de discordance entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. En cela, le système français se distingue pleinement du régime présidentiel américain où le Président n'est jamais tenu de choisir ses ministres au sein du parti politique qui contrôle le Congrès.

De même, il faut encore relever que si l'article 49 n'a pas été à l'origine de crises gouvernementales majeures, c'est en raison du système des partis actuels et de la stabilité qui en découle. Un bouleversement du système politique actuel pourrait parfaitement redonner aux mécanismes de l'article 49 de la Constitution leur pleine efficacité, même si cela supposerait aussi un profond changement des mentalités, ce que rend improbable la logique institutionnelle et politique actuelle. Quoiqu'il en soit, en l'Etat de nos institutions, c'est bien le Président de la République qui est le maître du destin de son Premier ministre et donc du Gouvernement en tant qu'entité collégiale.

§2. Le départ du Premier ministre provoqué par le Président de la République

Sous la Cinquième République il est désormais communément admis qu'en période de concordance des majorités, le sort du Premier ministre dépend au premier chef du Président de la République. Alors même qu'il ne découle pas clairement de l'article 8 de la Constitution, un véritable droit de révocation est reconnu par la pratique au Président de la République (A). Dès lors, il convient de s'interroger sur la valeur juridique de cet usage, souvent considéré par la doctrine comme une convention de la Constitution (B), ainsi que sur les raisons et les limites de son utilisation par le Président (C).

A. La reconnaissance du « droit de révocation » du Premier ministre par le Président de la République

La plupart des auteurs considèrent que l'article 8 alinéa 1 de la Constitution prive théoriquement le Président de la République du droit de révocation unilatéral de son Premier ministre. Cette vision des choses résulte de la rédaction même de l'article qui semble laisser au titulaire de Matignon le choix

du moment de son départ. Juridiquement, le Président de la République ne pourrait révoquer son Premier ministre qu'après la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Par conséquent, le chef de l'Etat ne serait pas maître du départ d'un chef de Gouvernement qui disposerait de la confiance parlementaire et entendrait rester en fonction. Cependant, la formulation « met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission de son Gouvernement » ne permet pas d'exclure une autre lecture en vertu de laquelle le texte constitutionnel aurait surtout souhaité préserver un certain respect des formes.

Pour reprendre la formule utilisée par Guy Carcassonne « la démission du Premier ministre est toujours volontaire, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle soit spontanée »¹³⁷². Cette liberté constitutionnelle apparente n'impliquerait pas que le Président puisse contraindre factuellement le chef du Gouvernement à présenter sa démission. Seulement, la remise d'une lettre conditionnerait officiellement le départ. Cette interprétation permettrait alors de poser un voile sur les relations entre le chef de l'Etat et le chef de Gouvernement, et de mieux préserver les apparences et l'unité de la majorité présidentielle. Une telle vision s'accommode bien avec la pratique constitutionnelle de la Cinquième République. Elle correspond probablement moins aux intentions initiales du constituant.

La lecture attentive des travaux du Comité consultatif constitutionnel montre une volonté de conférer au Premier ministre une véritable autonomie vis-à-vis du Président de la République. Le Général de Gaulle lui-même paraît avoir incliné en ce sens. Interrogé explicitement sur l'existence d'un droit de révocation du chef de Gouvernement par le chef de l'Etat lors de la séance du 8 août 1958 par le Président Paul Reynaud, il répond en des termes dépourvus d'ambiguïtés. « Non ! Car s'il en était ainsi, il ne pourrait pas effectivement gouverner. Le Premier ministre est responsable devant le Parlement et non pas devant le Chef de l'Etat en ce qui concerne la conjoncture politique »¹³⁷³.

La réponse du Président Reynaud montre bien l'enjeu politique de cette question : « [Elle] revêt une importance extrême. Elle apaisera les inquiétudes de ceux qui se demandaient si l'avant-projet s'inspirait de l'esprit du régime présidentiel ou parlementaire ».

¹³⁷²G.CARCASSONNE, *op.cit.*, p 78.

¹³⁷³Compte-rendu de la séance du 8 août 1958, in *Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel*, La documentation française, 1960, p 118.

En réalité, cette prise de position du Général devant le Comité semble aller à l'encontre de sa doctrine. Dans les discours de Bayeux et d'Epinal¹³⁷⁴, le Général n'a eu de cesse de plaider pour un renforcement de l'autonomie du pouvoir exécutif vis-à-vis du Parlement quant au choix des hommes. Cette notion couvre évidemment la nomination du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement, mais également les modalités régissant leur départ. Or, une telle idée est peu compatible avec l'absence totale de droit de révocation du Président sur le Chef de Gouvernement. De surcroît, dans l'esprit du Général le Chef du Gouvernement a toujours été comme un organe central, mais tirant sa puissance de l'étroitesse de son lien avec le Chef de l'Etat¹³⁷⁵. Or une telle subordination ne peut exister si le Président de la République n'a pas la maîtrise du destin du Premier ministre.

Tout porte donc à croire que la réponse apportée par le Général de Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel lors de la séance du 8 août 1958 était d'abord guidée par des considérations d'ordre politique. Cet organe était alors formé principalement par des membres de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République, les seuls membres nommés ne suffisant pas à constituer une majorité puisqu'ils n'étaient que treize membres sur un total de trente-neuf. Or, les vingt-six autres membres devaient être désignés par la commission du suffrage universel de leur Chambre, l'Assemblée Nationale envoyant seize membres siéger au sein du Comité et le Conseil de la République dix membres. La composition du Comité consultatif constitutionnel reflétait donc la pluralité des tendances politiques siégeant au Parlement sous la Quatrième République.

D'autre part, il est clair que le Général souhaitait le consensus le plus large autour de la nouvelle Constitution. Au stade même de l'élaboration de l'avant-projet, il avait donc déjà eu à cœur de nommer au sein du Comité interministériel plusieurs ministres d'Etat issus du personnel politique des républiques précédentes et attachés au maintien d'un Parlement assez fort : Guy Mollet et Pierre Pflimlin. Il en résulte que le texte arrêté par le Comité d'experts et le comité interministériel était déjà le fruit d'un compromis. La même logique a ensuite animé les débats au sein du Comité consultatif

¹³⁷⁴Dans le discours de Bayeux précité le Général s'exprime en ses termes : « A lui la mission de nommer les ministres [...] et d'abord bien entendu le premier d'entre eux. Certes, le droit de révocation n'est pas explicitement évoqué, mais il paraît en complète cohérence avec le passage selon lequel « Du Parlement[...] il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder ». Il est réalité encore plus explicite dans le discours prononcé à Epinal le 29 septembre 1946, où il déclare « il nous paraît nécessaire que le Chef de l'Etat en soit un , c'est à dire qu'il soit réellement élu pour représenter réellement la France et l'Union française [...]. Pour que le Président de la République puisse remplir de tels devoirs, il faut qu'il ait l'attribution d'investir les gouvernements successifs, d'en présider les conseils et d'en signer les décrets ».

¹³⁷⁵S.RIALS, *op.cit.*, p 67.

où le Commissaire du Gouvernement a davantage cherché à lever les éventuelles réticences, qu'à susciter un vaste débat institutionnel.

Enfin, il est certain que le « facteur temps » a joué un rôle important en la matière. Le processus d'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 s'est déroulé en quatre mois, conformément à la volonté du futur premier Président de la Cinquième République. Le double souci de célérité et de rassemblement imposait de ne pas cristalliser les débats sur les points susceptibles d'être litigieux.

Une deuxième analyse possible de la réponse du Général de Gaulle sur la question de la révocation du Premier ministre lors de la séance du Comité consultatif constitutionnel du 8 août est celle qui consiste à y voir le fruit d'un compromis implicite. D'un côté, les parlementaires de la Quatrième République acceptent d'entériner l'idée que le Gouvernement puisse exister juridiquement sans investiture parlementaire ou même sans vote de confiance initial, de l'autre les gaullistes renoncent à expliciter dans le texte constitutionnel l'idée d'un droit de révocation du Président de la République sur le Premier ministre.

Cette lecture selon laquelle il aurait existé une sorte d'accord tacite préalable est notamment soutenue par Jean Cabannes¹³⁷⁶. Elle ne ressort cependant pas clairement du compte-rendu des débats au sein du Comité, ses membres s'étant peu exprimés sur ces questions institutionnelles pourtant cruciales. En revanche, l'idée selon laquelle les forces en présence auraient volontairement laissé subsister certaines ambiguïtés dans la lettre de la nouvelle Constitution en espérant pouvoir imposer la leur par le jeu de la pratique institutionnelle est plus séduisante. Bon nombre de dispositions constitutionnelles peuvent faire l'objet d'une pluralité d'interprétation, ce qui les rend parfaitement adaptable au contexte politique¹³⁷⁷.

Particulièrement elliptique, l'article 8 rentre pleinement dans cette catégorie. Quoiqu'il en soit, il faut constater que la rédaction de ce dispositif n'a pas varié durant les travaux du Comité. Les seules préventions émises explicitement concernaient précisément la question de l'existence d'un droit de

¹³⁷⁶J.CABANNES, *op.cit.*, p 16.

¹³⁷⁷Il suffit pour s'en convaincre de relire les développements de François Luchaire sur la place prépondérante de la pratique constitutionnelle pour donner sens au texte. Voir notamment F.LUCHAIRE, « De la méthode en droit constitutionnel », in *François Luchaire, un républicain au service de la République*, Publication de La Sorbonne, 2008, pp 310 et s.

révocation présidentiel, et celle-ci n'a été explicitement soulevée que par Paul Reynaud dans le cadre de la séance de question évoquée précédemment. On comprend dès lors pleinement que la réponse du Général de Gaulle ait suffi à dissiper toutes les craintes, puisque le texte même paraissait consacrer cette absence de droit de révocation.

La confrontation entre les propos du Général de Gaulle devant le Comité et sa doctrine institutionnelle affirmée à la fois antérieurement et postérieurement doit cependant conduire à pencher dans le sens d'une duplicité volontaire de sa part¹³⁷⁸. Comme il le soulignera lui-même lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964, « Une constitution c'est un texte, un esprit, une pratique ». Lors de cette même allocution, il va développer le dessin d'un Premier ministre très différent de celui qu'il avait esquissé au moment de l'élaboration de la Constitution de 1958.

Il définit ainsi un Gouvernement siégeant « autour du Chef de l'Etat », ce qui contredit l'idée que son chef puisse véritablement fonctionner de manière autonome. De manière nette, il confirme explicitement l'idée d'un droit de révocation puisque selon ses mots « le Président a la faculté de changer [le Premier ministre], soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus ».

En réalité, cette logique de récusation de la dyarchie de l'exécutif qui est le cœur du message de la conférence du 31 janvier 1964, semble avoir été seulement mise entre parenthèses au moment de l'élaboration du texte constitutionnel. En imposant cette idée, la pratique constitutionnelle est d'abord le fait de tempéraments humains, il confirme implicitement le pouvoir d'interprétation de la norme constitutionnelle dévolue au chef de l'Etat, et qui découle de l'article 5 de la Constitution.

Le Général fait donc sienne l'idée selon laquelle la lettre même d'une Constitution doit toujours pouvoir s'adapter à la pratique. Celle de la Cinquième République va clairement dans le sens de ce que la doctrine appellera « démission-révocation » du Premier ministre. C'est sur le caractère *contra legem* ou non de celle-ci que les auteurs divergent tant elle paraît finalement épouser la logique des institutions de la Cinquième République. La conférence de presse du 31 janvier 1964 ne fait ainsi

¹³⁷⁸ Cette interprétation est également accréditée par son ancien secrétaire général de l'Elysée, Etienne Burin des Rozières qui écrit au sujet de la révocation du Premier ministre: « Il faut admettre qu'elle n'est guère conforme ni à la lettre, ni à l'esprit de la Constitution tel qu'il ressort des travaux préparatoires ». E.BURIN des ROZIERES, *Le Président de la République et son Gouvernement*, op.cit., p 8.

qu'entériner une déviation qui s'était déjà imposée par la pratique constitutionnelle.

Comme le relève Philippe Ardant, sous la Cinquième République, la responsabilité collégiale du Gouvernement devant le Président de la République va rapidement remplacer celle devant l'Assemblée Nationale¹³⁷⁹. Une telle logique paraît inhérente à l'esprit des institutions. On peut ainsi observer une différence sensible entre le statut du Président du Conseil, et celui du Premier ministre. Celle-ci se manifeste d'abord par la sémantique. Bien que le terme Président du conseil semble impropre, puisque la présidence du Conseil des ministres était précisément la seule prérogative politique que le Président de la République ait pu conserver dans la conduite du pouvoir gouvernemental, il suppose l'idée d'une certaine autonomie notamment dans la direction du Gouvernement. Pris dans son sens strict, l'idée de Premier ministre désigne au contraire le premier des serviteurs.

L'origine historique de la fonction épouse d'ailleurs bien cette interprétation parce que le destin de celui qui fut d'abord appelé *principal ministre* dépendait exclusivement du Roi, et que sa puissance politique reposait sur l'étroitesse du lien de confiance avec lui. La même logique anime la Cinquième République. Stéphane Rials note ainsi que bien qu'il soit moins autonome, le Premier ministre n'a pas moins de poids que ne l'était le Président du Conseil¹³⁸⁰. C'est la source de légitimité qui varie. Alors que sous la Quatrième République la puissance de chef de Gouvernement reposait sur l'autonomie politique, elle s'appuie désormais sur la confiance présidentielle. En période de concordance des majorités, c'est parce qu'il est le subordonné institutionnel le plus proche du Président de la République, et qu'il établit le lien entre lui et les diverses composantes de la majorité que le Premier ministre est fort¹³⁸¹

Sous la Cinquième République le Premier ministre est en réalité « à la merci d'un renvoi présidentiel »¹³⁸². Dès 1962, la première démission gouvernementale sous la Cinquième République

¹³⁷⁹ Ph. ARDANT, *Le Premier ministre en France*, *op.cit.*, p 63.

¹³⁸⁰ Il qualifie ainsi le Premier ministre de « subordonné puissant ». Voir notamment S. RIALS, *op.cit.*, p 70.

¹³⁸¹ Ainsi il faut comprendre que la captation présidentielle n'est pas seulement le corollaire de la pratique présidentialiste qui s'est dégagée des institutions. Elle découle aussi de la lettre de la Constitution qui permet le développement de cette tendance en période de concordance des majorités, notamment par la répartition et l'équilibre des prérogatives qu'elle instaure. Pour s'en convaincre voir notamment S. RIALS, *op.cit.*, pp 70 et s.

¹³⁸² Cette formule qui est celle d'Olivier Duhamel est significative en ce qu'elle reflète bien l'esprit de la Cinquième République. Pour des développements plus prolixes voir notamment O. DUHAMEL et G. TUSSEAU, *Droit*

apporte un démenti flagrant à l'idée selon laquelle le Premier ministre pourrait choisir le moment de son départ.

En janvier 1959, en marge du premier Conseil des ministres, le Général de Gaulle avait pourtant affiché la volonté que le Gouvernement Debré soit celui d'une législature. Selon les propos rapportés par le Porte-parole du Gouvernement d'alors Louis Terrenoire lors du traditionnel compte-rendu du Conseil des ministres : « le nouveau Gouvernement prend en main la conduite des affaires. Ce Gouvernement doit être fort et stable. Il peut et doit gouverner pendant toute la durée de la législature »¹³⁸³.

Michel Debré lui-même avait exprimé dans la foulée son souhait que l'action gouvernementale puisse s'inscrire dans la durée, allant même jusqu'à faire le parallèle avec le régime parlementaire britannique où le mandat du Premier ministre britannique est lié à la survenance d'éventuelles élections législatives¹³⁸⁴. La présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement dès le 14 avril 1962 n'était donc pas un événement politique programmé. Ce sont bien des divergences politiques de fond qui entraîneront le départ de Michel Debré. Le problème algérien apparaît évidemment comme le nœud gordien de la problématique puisque la démission du Premier ministre intervient trois jours après le référendum sur les accords d'Evian.

En réalité beaucoup de témoignages révèlent l'existence d'une opposition plus large entre le Général de Gaulle et Michel Debré notamment sur la répartition des rôles entre Président de la République et Premier ministre. Alors que le Général concevait davantage le Premier ministre comme rigoureusement assujéti au Président, Michel Debré restait plus attaché au régime parlementaire dans son sens plus traditionnel, le destin du titulaire de Matignon étant d'abord lié à la majorité parlementaire. Ainsi en avril 1962, il était favorable à une dissolution de l'Assemblée Nationale, un peu sur le modèle britannique, pour mieux anticiper une période pré-électorale qui aurait pu s'avérer délicate tandis que le Général jugeait inopportun un changement de législature et préférerait remanier

constitutionnel et institutions politiques, Le Seuil, 4e édition, 2016, p 707.

¹³⁸³ Cité in P.VIANSSON-PONTE, *Histoire de la République gaullienne*, Fayard, tome 1, 1971, p 139.

¹³⁸⁴ Voir notamment pour des développements contextualisés D.DETRAGIACHE-DORLENCOURT, « Responsabilité devant l'Assemblée ou devant le Président : la responsabilité gouvernementale pendant les quatre premières années du septennat de M.Pompidou », *RDP*, 1974, p 840.

largement le Gouvernement¹³⁸⁵.

En tout Etat de cause, le départ de Michel Debré ne peut être considéré comme volontaire et répond d'abord à une volonté présidentielle. A cet égard, la lettre de démission présentée par le premier chef de Gouvernement de la Cinquième République est révélatrice et peut être considérée comme un modèle du genre, dans la mesure où elle inspirera largement les suivantes. Il faut d'abord noter le style littéraire, empreint à la fois de dignité et de fidélité, et le strict respect des formes. Le droit a bien été respecté et juridiquement c'est bien Michel Debré qui a présenté la démission du Gouvernement. Pourtant, plusieurs indices témoignent d'un départ subi. D'abord, le problème algérien y est évoqué explicitement, sur un ton que l'on pourrait juger emprunt à la fois de fidélité et d'amertume. Selon les mots mêmes de la lettre « tout inachevé qu'il soit, le bilan, je crois, est favorable [...], mais cette tâche était dominée par le drame algérien »¹³⁸⁶.

Le choix du verbe inachevé prend ici tout son sens et il est difficile de ne pas y voir l'expression d'un départ contrarié. L'allusion dans la même phrase à la problématique algérienne peut être interprétée comme une volonté de l'auteur d'expliquer implicitement l'un des causes de son départ. Quelques lignes plus bas, Michel Debré évoque le souhait du Général de Gaulle d'ouvrir une nouvelle phase de la politique gouvernementale : « comme il était convenu et cette étape décisive étant franchie, j'ai l'honneur mon Général de vous présenter la démission du Gouvernement »¹³⁸⁷. Ici, la formulation pourrait inciter à penser à un départ établi de concert entre les deux hommes, notamment en raison du refus du général d'avoir recours à la dissolution prônée par son Premier ministre¹³⁸⁸. Elle exclut en tout cas l'idée d'un départ qui serait à l'initiative exclusive du Premier ministre.

Enfin, Michel Debré évoque explicitement une lettre « dont le caractère public limite l'expression »¹³⁸⁹. L'utilisation de cette formule s'accompagne de mots particulièrement élogieux sur la personnalité du Général de Gaulle. On peut également y lire la volonté de l'auteur de poser le

¹³⁸⁵ C'est notamment l'explication avancée in J.CHAPSAL, *La vie politique sous la Ve République*, pp 140 et s.

¹³⁸⁶ Lettre de démission de Michel Debré publiée au JORF du 16 avril 1962.

¹³⁸⁷ Ibidem

¹³⁸⁸ Olivier Duhamel exprime cette idée en ces termes : « Le départ du Premier ministre peut avoir l'apparence ou traduire la réalité d'une rencontre entre deux volontés, celle du Président de changer de phase, celle du Premier ministre de s'y plier ». Voir O.DUHAMEL, *op.cit.*, p 707.

¹³⁸⁹ Lettre de démission de Michel Debré, *op.cit.*.

principe qu'une certaine confidentialité doit régir les échanges entre Président et Premier ministre. Une telle interprétation appuierait l'idée selon laquelle le fait que la démission du Gouvernement ne puisse intervenir qu'après remise de la lettre par le Premier ministre répond d'abord à un souci de formalisme et de préservation de l'unité apparente du pouvoir. En réalité le destin du Premier ministre dépendrait bien de l'orientation que le Président de la République entend donner à son mandat¹³⁹⁰.

A travers la réponse qu'il a apportée à cette démission le Général de Gaulle a semblé vouloir marquer clairement l'idée d'un lien de subordination étroit entre le Président de la République et le Premier ministre. Certes, la lettre rend hommage un peu au-delà de simples convenances à l'action entreprise par le Gouvernement Debré, mais elle laisse aussi deviner une démarche d'opportunité¹³⁹¹. Plusieurs expressions témoignent sans aucun doute possible que c'est bien le Président de la République qui est à l'initiative du départ. D'abord la phrase introductive est sans appel quant à l'idée que le Président puisse disposer *de facto* d'une faculté de révocation.

Selon les mots adressés par le Président à son Premier ministre « En me demandant d'accepter votre retrait du poste de Premier ministre et de nommer un nouveau Gouvernement vous vous conformez entièrement et de la manière la plus désintéressée à ce dont nous étions depuis longtemps convenu »¹³⁹². La formule est ambiguë, mais elle laisse peu de doutes sur ce que le Général de Gaulle entend. Pour lui un Premier ministre qui exerce sa mission de manière désintéressée doit logiquement accepter de partir lorsque le Président de la République lui en fait la demande. Il y a donc bien une volonté de consécration explicite de la pratique de la démission-révocation.

Ensuite, le Général souligne à plusieurs reprises le fait que le Premier ministre agisse sous l'autorité effective du Président. L'usage récurrent du « moi » en atteste. Une phrase de la lettre est particulièrement significative : « Tout effort a sa limite. Or pendant trois ans et trois mois où vous m'avez déployé vôtre [...], les résultats les plus valables et les plus étendus ont été réalisés »¹³⁹³. Ici l'effort du Premier ministre est bien tourné vers la satisfaction des objectifs présidentiels. Un tel passage s'inscrit pleinement dans la logique de récusation de la dyarchie que prône le Général de

¹³⁹⁰Du moins est-ce l'interprétation que la plupart des auteurs ont retenue de cette lettre. Voir G.TOULEMONDE et M.LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, 13^e édition, Logique Juridique, 2015.

¹³⁹¹C'est du moins l'analyse privilégiée par Guy Carcassonne. Cf G.CARCASSONNE, *op.cit.*, pp 227 et s.

¹³⁹²Réponse du Général de Gaulle à la lettre de démission de Michel Debré, publiée au JORF du 16 avril 1962.

¹³⁹³*Ibidem*.

Gaule¹³⁹⁴.

Dans la logique institutionnelle de la Cinquième République, le Premier ministre est nommé pour mettre en œuvre le programme du Chef de l'Etat, et ne peut agir que si ce dernier lui reconnaît une pleine légitimité. Le phénomène de captation présidentielle de la détermination et de la conduite de la politique gouvernementale est donc déjà nettement entamé, et cela avant même l'avènement du suffrage universel direct qui n'interviendra que quelques mois plus tard.

Enfin, si un doute devait subsister quant à l'initiative réelle du départ du Premier ministre, il est levé par la phrase de conclusion de la lettre : « Après un pareil accomplissement, je pense comme vous-même le pensez, qu'il est conforme à l'intérêt du service public que vous preniez maintenant du champ afin de vous préparer à entreprendre, le moment venu et dans des circonstances nouvelles, une autre phase de votre action »¹³⁹⁵. L'emploi du « je » trouve là encore tout son sens. Prise dans sa globalité, la phrase complète montre que c'est bien au Président de la République d'apprécier la nécessité pour son Premier ministre de prendre du champ dans l'intérêt du service public. Le destin du Chef du Gouvernement dépend donc complètement de l'appréciation personnelle du Chef de l'Etat.

L'échange de lettre entre Michel Debré et le Général de Gaulle montre de manière volontairement ostensible une démarche courtoise. Il s'inscrit toutefois pleinement dans la logique du présidentielisme naissant. Le choix politique est déterminé factuellement par le Président de la République, et le Premier ministre n'a d'autre option que de s'y conformer. En abandonnant implicitement l'idée de Gouvernement de législature qu'il paraissait avoir appelé de ses vœux en début de mandat, le général renonce également explicitement à l'idée selon laquelle le sort du Chef de Gouvernement dépendrait en premier lieu de la majorité parlementaire. La transformation politique de la nature du régime et l'évolution vers le présidentielisme majoritaire est déjà largement entamée. La récusation de la dyarchie prend sa pleine portée.

Michel Debré, en se montrant fidèle à la doctrine du Général de Gaulle accepte de renoncer à une

¹³⁹⁴Pour une appréhension complète à la fois de la doctrine du Général de Gaulle sur cette question et de l'ambivalence de ce concept voir notamment J.MASSOT, « L'immuable prépondérance de l'exécutif à travers une dyarchie hiérarchisée survivra-t-elle à une vingt-cinquième révision constitutionnelle ? », *Revue internationale de droit comparé*, n°4, Octobre-décembre 2018, pp 759-763.

¹³⁹⁵Réponse du Général de Gaulle à la démission de Michel Debré, *op.cit.*.

certaine lecture du régime parlementaire, et entérine les évolutions institutionnelles souhaitées par le Président de la République. En cela, la première démission d'un Gouvernement sous la Cinquième République constitue un précédent dont l'on sait déjà qu'il sera difficile de s'éloigner. La publication des lettres de démission au journal officiel de la République française témoigne enfin de la volonté présidentielle de profiter du départ de Michel Debré pour faire évoluer la doctrine en matière de départ du Premier ministre. Il conviendra de nous attarder davantage sur ce point à un stade ultérieur de notre étude.

Quelques années plus tard, la démission de Georges Pompidou confirme cette pratique. La longue durée de son mandat à Matignon a pu conduire à laisser en sommeil la problématique des modalités du départ du Premier ministre. Pourtant, dans l'esprit commun, on peut aisément concevoir que les choses étaient désormais clarifiées. L'avènement du suffrage universel direct avait redonné au Président sa pleine légitimité, et la doctrine gaulliste en la matière avait été nettement clarifiée lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964.

Le parcours même du deuxième Premier ministre du Général de Gaulle, et son statut d'ancien secrétaire général de la Présidence de la République servait d'ailleurs la présidentialisation du régime. Autant la désignation de Pompidou comme Premier ministre fut-elle plutôt mal accueillie par l'Assemblée Nationale, autant il faut bien constater qu'il avait su progressivement gagner la confiance de la majorité parlementaire et de l'opinion publique, de telle sorte que son maintien s'imposa naturellement. Georges Pompidou dirigea ainsi quatre Gouvernements successifs, et si l'on excepte la crise consécutive à la motion de censure du 5 octobre 1962, seules les échéances électorales et politiques vinrent justifier les changements de Gouvernement. Au plus fort de la crise de mai 1968, le Général de Gaulle avait remanié substantiellement la quatrième équipe de Pompidou juste après la dissolution¹³⁹⁶ sans que le maintien de son chef ne soit mis en cause, et il n'avait d'ailleurs pas présenté sa démission. En cela, l'acceptation du départ de Georges Pompidou par le Général au lendemain des élections législatives put constituer une surprise.

Le protocole qui accompagna le départ de Georges Pompidou fut substantiellement le même que pour

¹³⁹⁶Le qualificatif de dissolution tactique souvent utilisé pour qualifier cette dissolution peut cependant être récusé dans la mesure où celle-ci intervenait en pleine crise, ce qui n'était probablement pas l'option la plus stratégique. A cet égard, Francis Hamon parle de dissolution exutoire pour qualifier celle du 30 mai 1968. Pour des développements plus prolixes voir notamment F.HAMON et M.TROPER, *op.cit.*, p 659.

Michel Debré. On constate un parfait respect des formes et de la courtoisie républicaine, mais aussi une discrétion plus accentuée. La lettre du Premier ministre démissionnaire ne fut pas cette fois-ci publiée au Journal Officiel, et l'acceptation de la démission donna lieu à un simple communiqué de presse de la Présidence de la République. Pourtant, le texte remis par Pompidou comme la réponse du Général de Gaulle furent publiés dans *Le Monde* du 12 juillet 1968.

Là encore, l'échange ne laisse pas de doute quant au véritable auteur de l'initiative de la démission, Georges Pompidou marquant en la matière une forme d'assujettissement complet au Président de la République. Les termes de son texte sont éloquents : « Vous avez bien voulu me faire part de votre intention, au moment où va se réunir l'Assemblée Nationale élue les 23 et 30 juin, de procéder à la nomination d'un nouveau gouvernement. J'ai l'honneur en conséquence et conformément aux dispositions de l'article 8 de la Constitution, de vous présenter la démission du Gouvernement »¹³⁹⁷.

Il est difficile de voir là une simple déclaration d'intention. La référence aux élections législatives qui furent victorieuses pour la majorité présidentielle peut montrer une amertume voilée. Surtout, Georges Pompidou fait cette fois-ci mention explicite de la volonté présidentielle de changer de chef de Gouvernement. Il indique ainsi clairement qu'il n'est pas à l'initiative de sa démission¹³⁹⁸.

La réponse apportée par le général est pourtant plus ambivalente sur cet aspect des choses : « Mesurant ce qu'a été le poids de votre charge à la tête du Gouvernement pendant six ans et trois mois, je crois devoir accéder à votre demande de n'être pas, de nouveau Premier ministre »¹³⁹⁹. Ce ton paraît paradoxal lorsqu'il est comparé avec celui de la réponse apportée à la lettre de démission de Michel Debré. Il ne faut cependant pas y voir une récusation de la doctrine gaullienne quant à l'existence d'un droit de révocation du Premier ministre. Georges Pompidou bénéficie alors d'une popularité grandissante dans l'opinion, et assumer l'initiative de son départ aurait sans doute pu se révéler politiquement difficile pour le Général.

Comme le note Jean Massot, « le départ de M. Pompidou [...] en 1968 ne peut à l'évidence être

¹³⁹⁷ Texte de la lettre de démission de Georges Pompidou en 1968, *Le Monde*, 12 juillet 1968.

¹³⁹⁸ J.MASSOT, *Le chef de Gouvernement en France*, La documentation française, 1979, p 87.

¹³⁹⁹ Texte de la réponse du Général de Gaulle à Georges Pompidou, *Le Monde*, 12 juillet 1968.

présenté comme un plan arrêté de longue date »¹⁴⁰⁰. Suivant l'auteur, il constitue davantage une forme de refus du bicéphalisme. Le Président de la République doit conserver la pleine maîtrise du destin de son Premier ministre. Là encore, on notera la stricte continuité entre ce positionnement et la ligne de conduite revendiqué dans le discours de Bayeux qui évoquait déjà « un gouvernement collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière »¹⁴⁰¹. Mais, ici l'évocation de cette responsabilité se décline différemment qu'en 1962.

Le dernier paragraphe de la réponse du Général de Gaulle que nous reproduisons *in extenso* l'atteste : « Votre action a été exceptionnellement efficace et n'a cessé de répondre à ce que j'attendais de vous et des membres du Gouvernement que vous dirigez. Cela a été vrai en particulier, lors de la crise grave que le Pays a traversé en mai et juin derniers. Tel a été d'ailleurs, le jugement du peuple français à ce sujet, ainsi qu'il vient de le marquer par les dernières élections. Là où vous allez vous trouvez, sachez, Mon cher ami, que je tiens à conserver avec vous des relations particulièrement étroites. Je souhaite enfin que vous vous teniez prêt à accomplir toute mission, et à assurer tout mandat qui pourraient vous être un jour confiés par la Nation »¹⁴⁰².

A la lumière de ce passage, les motivations du Général de Gaulle apparaissent ambiguës. Certains auteurs ont ainsi considéré qu'il fallait y voir une volonté présidentielle de mise en réserve de Georges Pompidou afin qu'il puisse se préparer aux échéances électorales à venir. Cette interprétation correspond en effet à l'esprit général de la lettre. Elle se heurte cependant à certains détails. D'abord le départ de Georges Pompidou intervient précocement pour qu'il puisse ne s'expliquer que par une volonté du Général de préserver son plus fidèle en vue de l'élection présidentielle suivante. En effet, le mandat présidentiel en cause devait quand-même courir jusqu'en 1972, soit encore quatre ans. Dès lors, une telle anticipation ne paraît ni nécessaire, ni probable.

D'autre part, le successeur de Pompidou, Maurice Couve de Murville est lui aussi un fidèle du Général avec lequel il avait également travaillé avant d'accéder au poste de ministre des affaires étrangères. Cette logique de répétition, le remplacement d'un fidèle par un fidèle, tend plutôt à montrer une

¹⁴⁰⁰J.MASSOT, *op.cit.*, p 87.

¹⁴⁰¹Evidemment ce passage du discours est en lui-même sujet à interprétation. Mais le Président de la République est bien, dans l'esprit du Général, représentant de la Nation au même titre que le Parlement. Par conséquent la doctrine qui prévaut alors est déjà celle d'un dualisme renouvelé.

¹⁴⁰² Texte de la réponse du Général de Gaulle à Georges Pompidou, *op.cit.*

volonté présidentielle de retrouver un autre second.

La deuxième interprétation des mots employés par le Général dans sa réponse à la lettre de démission de Georges Pompidou est celle qui consiste à n'y voir une simple clause de style, le départ de Georges Pompidou étant d'abord lié à sa popularité grandissante dans l'opinion. Il s'agirait alors d'une forme de refus du bicéphalisme. Pour pouvoir qu'il soit efficacement subordonné au Président de la République, la popularité du Premier ministre doit être une popularité dominée. Il ne saurait en quelque sorte y avoir une quelconque égalité entre les deux têtes de l'exécutif. Une telle perception montre une approche des choses que celle qui avait cours en 1962.

La responsabilité du Chef de Gouvernement devant le Chef de l'Etat ne se limite pas à la seule exécution par le Gouvernement de la politique présidentielle. Le Président de la République a en réalité la pleine maîtrise du destin de son Premier ministre, quand-bien même son action aurait été largement validée par les électeurs. Il n'est nullement tenu quant à ses motivations. En cela, les conditions du départ de Georges Pompidou en 1968 conforte non seulement la pratique de la démission-révocation, mais lui donne de surcroît une pleine portée. Le Premier ministre devient véritablement la créature du Président de la République.

Cette lecture de la relation entre le Président de la République et son Premier ministre aurait pu rester l'apanage du Général de Gaulle si elle n'avait été reproduite par son successeur. Le départ de Jacques Chaban-Delmas constitue à cet égard un cas intéressant. Dès son élection à la présidence de la République Georges Pompidou a eu à cœur de définir sa propre doctrine du fonctionnement de l'exécutif. Sa définition du rôle du Premier ministre ne fait en réalité qu'en accentuer la subordination, puisqu'il considère que « le chef de l'Etat trace les orientations, dans tous les domaines sans exception. Quant au Premier ministre, chargé de diriger le Gouvernement dans le sens indiqué, il est consulté le premier, mais non le seul, par le Président, comme il se doit entre hommes dont le devoir est de faire équipe étant entendu que l'un est le capitaine, et que l'autre est son premier coéquipier »¹⁴⁰³.

Il confirme donc pleinement la conception qui était celle de son prédécesseur. Cette perception de la répartition des rôles fut sans doute l'une des pommes de discorde entre Georges Pompidou et son

¹⁴⁰³ Cité in E.CHIRADIA, « L'entourage du général de Gaulle à l'Elysée », *op.cit.*, p 84.

premier chef de Gouvernement, celui-ci ayant à plusieurs reprises montré le désir d'être effectivement chargé de la conduite de la politique de la Nation. De manière logique, le Président de la République confirme sa prépondérance quant à l'initiative d'un changement éventuel de Premier ministre.

La lettre de Jacques Chaban-Delmas est parfaitement éloquente sur ce point. Selon les mots adressés par le Premier ministre au Président de la République : « Vous m'avez fait part de votre intention de changer le gouvernement. J'ai donc l'honneur de vous présenter la démission du gouvernement ». La réponse présidentielle l'est tout autant : « En réponse à votre lettre de ce jour, j'accepte la démission que vous m'avez présentée, conformément à l'article 8 de la Constitution. Au cours de nos récents entretiens, je vous ai indiqué les raisons qui me paraissent appeler la formation d'un nouveau Gouvernement ». Ici, l'échange se distingue par son strict formalisme. Nul hommage à l'action accomplie par le Premier ministre dans la réponse de Georges Pompidou, quant aux mots de Jacques Chaban-Delmas, ils se contentent de reprendre la formulation de l'article 8 de la Constitution¹⁴⁰⁴.

Comme le note Jean Massot, il y a de la part de Georges Pompidou une revendication très ferme du droit de révocation de son Premier ministre¹⁴⁰⁵. Celui-ci appuiera d'ailleurs nettement son propos lors d'une conférence de presse donnée quelques jours après la démission du Gouvernement Chaban-Delmas. Il y déclare « d'abord il n'est pas bon d'avoir le même Premier ministre pendant sept ans...cela fausse complètement les rapports entre les deux fonctions [...], ou bien le Premier ministre, au long des années et au contact direct avec l'Administration finira par devenir tout puissant et réduira le Président de la République à un rôle d'apparence, ou bien par excès de scrupules, il finira par devenir une sorte de directeur de cabinet du Président de la République et les deux formules sont également mauvaises »¹⁴⁰⁶.

Surtout au cours de cette conférence de presse Georges Pompidou revendiquera expressément le droit de changer de Premier ministre quand bon lui semble. Ici, il faut ajouter que le contexte particulier dans lequel intervient la démission de Chaban amplifie nettement la portée de ce droit de révocation. Aux prises avec de nombreuses affaires le visant personnellement ou mettant en cause des gens de son entourage, Jacques Chaban-Delmas avait profité d'un regain de popularité dans l'opinion pour

¹⁴⁰⁴O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 708.

¹⁴⁰⁵J.MASSOT, *Chef de l'Etat et Chef de Gouvernement, op.cit.*, pp 92.

¹⁴⁰⁶Conférence de presse de Georges Pompidou en date du 21 septembre 1972.

solliciter la confiance de l'Assemblée Nationale. Conformément à la lettre de la Constitution, il avait sollicité préalablement l'accord du Conseil des ministres, et ce n'est pas sans réserve que le Président Pompidou lui avait donné son aval¹⁴⁰⁷. Il obtint néanmoins, le 24 mai 1972, un vote de confiance massif qui aurait dû logiquement conforter nettement son rôle de chef de la majorité parlementaire, et sa stature de Premier ministre¹⁴⁰⁸.

En changeant de Gouvernement quelques semaines seulement après que la confiance eût été accordée à Pompidou montre là encore la pleine portée du droit de révocation présidentiel. Celui-ci vaut quel que soit le contexte et y compris lorsque le Premier ministre vient d'être conforté par la majorité parlementaire. C'est à cet égard que le départ de Jacques Chaban-Delmas constitue un précédent. Sous la Cinquième République les légitimités sont donc inversées, et le sort du Premier ministre dépend prioritairement du Président et non du Parlement. En cela, ce troisième changement de Gouvernement voulu par le Chef de l'Etat marque bien l'aboutissement d'un processus.

Les quinze premières années ont donc été décisives pour ancrer dans les mœurs ce que la doctrine appelle la pratique de la démission-révocation. Cette question va pourtant être durant les premières décennies de la Cinquième République un des axes forts du débat institutionnel entre la droite et la gauche, cette dernière montrant son souhait d'un retour à un régime parlementaire plus traditionnel, ce qui passait par une responsabilité accrue du Premier ministre devant la majorité parlementaire, et une responsabilité moindre voire nulle devant le Président de la République. Les tenants les plus durs de cette doctrine prônaient même un retour au monisme de la Quatrième République.

Parmi eux, celui qui deviendra ensuite le premier Président de la République socialiste François Mitterrand, avait déploré successivement le renvoi par le général de Gaulle de Michel Debré puis de Georges Pompidou estimant que leur sort ne pouvait dépendre que de la majorité parlementaire. Il

¹⁴⁰⁷ Entre son accession à Matignon et la fin de l'année 1971, plusieurs personnalités proches de Jacques Chaban-Delmas furent visées par des scandales de nature fiscale. Ce fut ensuite le Premier ministre lui-même qui fut visé en novembre 1971 par la révélation par le *Canard Enchaîné*, de documents révélant qu'il avait bénéficié d'exonérations fiscales totales ou partielles entre 1967 et 1970, sur la base de sources émanant du ministère des finances dirigé par Valéry Giscard d'Estaing. Cette affaire écornera quelque peu l'image du Premier ministre mais aussi à terme celle du ministre des finances soupçonné par une partie de l'opinion d'être à l'origine des révélations. Elle s'inscrit dans le contexte naissant d'une guerre des droites qui va perdurer longtemps.

¹⁴⁰⁸ Le Premier ministre obtient 368 voix en sa faveur, et il y eut 96 voix contre la confiance. Le vote a donc eu pour effet de le conforter politiquement. Il faut cependant noter une certaine réticence de la part de l'Élysée à voir son Premier ministre solliciter la question de confiance, sans doute par crainte que celle-ci soit perçue comme un vote d'investiture parlementaire imposant à la Présidence le maintien du Premier ministre. Cf F. HAMON et M. TROPER, *op.cit.*, p.

réaffirmera d'ailleurs cette prise de position dans son entretien donné à la revue *Pouvoirs* le 7 mars 1988. A la question de savoir si le Président de la République devait pouvoir bénéficier d'un tel droit de révocation, François Mitterrand répondra sans ambages : « Le Premier ministre, qui met en œuvre la politique de la majorité parlementaire, ne peut être révoquée que par elle »¹⁴⁰⁹.

Une telle réponse n'est pas neutre. A travers l'expression de son renoncement au droit de révocation, François Mitterrand met aussi en cause l'idée selon laquelle le Président de la République disposerait du pouvoir de détermination de la politique de la Nation. C'est donc toute la logique du phénomène de captation présidentielle que le président socialiste remet en cause. Pourtant en analysant de plus près ces déclarations, il faut noter un certain flottement de sa part sur ce sujet. Ainsi quelques mois seulement après son élection, à une question posée dans les mêmes termes par le journal *Le Monde*, il répondra « il est entendu entre un Président de la République et un Premier ministre sous la Cinquième République, que le Premier ministre doit s'écarter le jour où c'est nécessaire »¹⁴¹⁰. La doctrine du Président socialiste n'est donc pas fermement arrêtée.

En réalité, la pratique montre qu'une fois arrivée à la tête de l'Etat, François Mitterrand a vite retrouvé l'inspiration du fondateur de la Cinquième République. Si l'échange entre lui et son premier Chef de Gouvernement détonne par sa chaleur, il ne laisse pas beaucoup de doute quant à savoir qui des deux hommes est à l'initiative du départ. On relèvera ainsi dans la lettre de démission adressée par Pierre Mauroy les termes « comme nous en avons constaté la nécessité [...] une nouvelle phase s'engage »¹⁴¹¹, et dans la réponse de François Mitterrand « comme nous en sommes convenus au cours de nos récents entretiens, l'évolution de la situation politique appelle maintenant la formation d'un Gouvernement »¹⁴¹².

Là aussi, on constate un scrupuleux formalisme dans la mesure où Pierre Mauroy « demande » au Président de la République « de bien vouloir confirmer la fin de [ses] fonctions de Premier ministre et celle du Gouvernement »¹⁴¹³. Sur le papier, la lettre de l'article 8 est donc respectée. Mais au vu de la réponse présidentielle il ne fait guère de doute que c'est bien le Président qui demande cet acte à

¹⁴⁰⁹Entretien de François Mitterrand à la revue *pouvoirs* du 7 mars 1988.

¹⁴¹⁰*Le Monde* du 9 septembre 1981, cité in Ph.ARDANT, *op.cit.*, pp 66-67.

¹⁴¹¹Texte de la lettre de la démission de Pierre Mauroy, *Le Monde* du 19 juillet 1984.

¹⁴¹²Réponse de François Mitterrand à la lettre de démission de Pierre Mauroy, *Le Monde* du 19 juillet 1984.

¹⁴¹³Texte de la lettre de démission de Pierre Mauroy, *op.cit.*

son Premier ministre.

Cela apparaîtra de manière encore plus explicite lors du départ de Michel Rocard. Comme le note Olivier Duhamel, « les formules habituelles furent remises à l'honneur, avec deux mots de plus, pour qui n'aurait pas compris »¹⁴¹⁴. L'initiative présidentielle du départ devient complètement transparente, et il est pleinement clair que le Premier ministre part sur ordre. Selon les mots Michel Rocard « Vous avez bien voulu me faire part de votre intention de former un nouveau Gouvernement [...], à l'heure où il me faut vous présenter la démission de ce gouvernement »¹⁴¹⁵.

Évidemment, la relation pour le moins particulière entre les deux hommes induit que l'on puisse tendre naturellement vers l'idée d'un départ provoqué. La même logique prévaudra d'ailleurs dans des formes plus nuancées, pour le départ d'Edith Cresson. Il apparaît donc que progressivement François Mitterrand a su pleinement s'approprier la pratique de la démission-révocation.

Sous la Cinquième République, la pratique de la démission-révocation a donc été communément admise par l'ensemble des Présidents de la République qui se sont succédé. Si Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy ou encore François Hollande n'ont pas été amenés à se prononcer explicitement sur cette question, c'est d'abord parce qu'il ne se trouvait plus personne pour la remettre en cause. Désormais le destin du Premier ministre dépend prioritairement du bon vouloir du Président de la République.

Cette réalité institutionnelle n'a pas été davantage contestée par les Premiers ministres qui ont bien souvent soutenu le droit pour le Président de la République de les révoquer librement. Ainsi Georges Pompidou, Premier ministre depuis quelques années déclarait-il en 1964 : « je ne saurais, pour ma part imaginer qu'un Premier ministre qui ait perdu la confiance de l'Etat demeure à son poste »¹⁴¹⁶. De même Jacques Chaban-Delmas a-t-il eu une formulation particulièrement explicite pour exprimer sa position : « Que serait ce premier ministre qui s'accrocherait à son poste, qui se dresserait contre le Chef de l'Etat ? Ah, Monsieur Mitterrand, ce serait un triste sire ! »¹⁴¹⁷.

¹⁴¹⁴O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, pp 708-709.

¹⁴¹⁵Lettre de démission de Michel Rocard en date du 15 mai 1991.

¹⁴¹⁶Cité in J.MASSOT, *op.cit.*, p 87.

¹⁴¹⁷Compte-rendu des débats de l'Assemblée Nationale du 15 octobre 1970 (JORF du 16 octobre 1970).

A la vérité, il faut convenir que la plupart des chefs de Gouvernement se sont pliés d'assez bonne grâce à la pente naturelle de la Cinquième République. Il faut aussi relever que dans de nombreux cas, le départ du Premier ministre n'était pas lié à la volonté présidentielle, mais au jeu des alternances politiques. La liste des titulaires de cette fonction ayant effectivement démissionné sur injonction présidentielle est assez limitée : Michel Debré et Georges Pompidou sous la présidence du Général de Gaulle, Jacques Chaban-Delmas sous la présidence de Georges Pompidou, Pierre Mauroy puis Michel Rocard et Edith Cresson durant les deux mandats de François Mitterrand, Jean-Pierre Raffarin durant la présidence de Jacques Chirac, et enfin Jean-Marc Ayrault pendant celle de François Hollande.

Parmi l'ensemble de ces chefs de Gouvernement, seul Jean-Marc Ayrault a tenté de s'opposer au dessein présidentiel. Tenu de démissionner au lendemain de l'échec de sa formation politique aux élections municipales, Jean-Marc Ayrault a tenu à manifester sa désapprobation en ne présentant formellement sa démission que le lundi en fin d'après-midi alors même que le Président l'espérait tôt le matin du même jour¹⁴¹⁸. Il s'est éloigné du formalisme traditionnellement attendu en la matière, puisque les services de Matignon ont officialisé son départ, avant que l'Élysée n'ait officiellement accepté sa démission. D'autre part, comme le relève Matthieu Caron, il a fait porter la lettre par un de ses collaborateurs sans la remettre en main propre au chef de l'État, comme le veut l'usage¹⁴¹⁹.

Cette forme de résistance inédite ne saurait obérer la réalité factuelle : un Premier ministre ne peut, en période de concordance des majorités, se maintenir à Matignon contre la volonté présidentielle. « L'inversion du flux des légitimités »¹⁴²⁰, et le phénomène de captation présidentielle rend inéluctable sa subordination, et bien que cette fonction soit au carrefour du fonctionnement institutionnel, l'orientation générale de la politique du Gouvernement reste établie par le Conseil des ministres.

Toutefois, comme le note Philippe Ardant, les Présidents de la République n'ont pas fait un usage

¹⁴¹⁸On peut toutefois gager que cette pratique ne visait pas tant à résister véritablement à la volonté présidentielle qu'à marquer dans l'opinion publique qu'il n'était pas à l'initiative de cette démission, et qu'il désapprouvait le choix de son successeur. Voir notamment *Le Monde* du 1er avril 2014.

¹⁴¹⁹M. CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, *op.cit.*, pp 230-231.

¹⁴²⁰Selon la formule employée par Stéphane Rials, S. RIALS, *op.cit.*, p 67.

excessif de leur droit de révocation¹⁴²¹. Cette pratique n'a rien de systématique et elle est le plus souvent contingentée par des facteurs politiques. De surcroît, dans la logique institutionnelle de la Cinquième République le statut d'ancien Premier ministre n'a rien d'infamant. Quitter cette fonction peut même constituer un moyen de se préparer à des échéances électorales futures. En cela, la formule récurrente dans les lettres de démission faisant allusion à une mise en réserve n'est pas complètement hypocrite.

Dans la logique de la Cinquième République, le Premier ministre est avant tout un fusible, voué à prendre sur lui l'impopularité de réformes voulues par le Président de la République. Au contraire, l'ancien Premier ministre est souvent une personnalité qui quelques années plus tard peut espérer tirer les fruits de réformes dont le recul aurait permis à une opinion publique versatile de percevoir les bénéfiques. L'utilisation du droit de révocation ne marque donc pas tant une volonté de sanction qu'une nécessité d'ouvrir une nouvelle page du mandat présidentiel.

B. La valeur juridique de la pratique de la « démission-révocation » : la reconnaissance d'une convention de la Constitution ?

Une partie de la doctrine s'accorde à reconnaître à la pratique de la « démission-révocation » le caractère de convention de la Constitution. Comme le souligne Pierre Avril, l'idée même selon laquelle le Premier ministre devrait s'écarter le jour où c'est nécessaire exprime l'essence même de la convention, puisque cette règle ne découle d'aucune disposition formelle, mais que le comportement qu'elle induit entraîne le glissement de la Cinquième République du monisme vers le dualisme. Ici, la force obligatoire de la règle repose bien sur les conséquences politiques auxquelles s'exposerait celui qui la violerait¹⁴²².

Pierre Avril porte plus loin la comparaison en notant que cette règle définit la doctrine française en matière de responsabilité du Gouvernement et donc le dualisme, aussi sûrement que le monisme

¹⁴²¹Ph.ARDANT, *op.cit.*, p 67.

¹⁴²²Sur cette question, Armel Le Divellec note ainsi à propos de la démission du gouvernement Philippe : « Comme l'on sait cette prérogative n'existe pas en droit strict, selon le texte de la Constitution de 1958. Simplement, il est probable que le chef de l'Etat a fait part à Edouard Philippe de son souhait de changer de gouvernement et le Premier ministre a accepté de présenter officiellement la démission du gouvernement ». Cf A. LE DIVELLEC, « La nomination du gouvernement, pierre de touche du parlementarisme négatif de la Ve République. Une lecture constitutionnelle », *art.cit.*

britannique l'est par l'exercice des prérogatives de la Couronne par le Cabinet¹⁴²³. Il a été à plusieurs reprises souligné la complexité de la notion de convention de la Constitution. Celle-ci trouve son essence dans le droit constitutionnel britannique, où l'absence de constitution formelle laisse une place prépondérante à ce que l'on qualifie souvent de *lex imperfecta*. Dès lors, la caractérisation de la valeur juridique de ces pratiques devient un enjeu majeur.

Le risque est celui d'une transposition trop aisée de la notion dans le droit constitutionnel. Celle-ci peut alors devenir commode pour caractériser des usages que l'on ne sait trop comment qualifier, et auxquels la force de l'habitude semble avoir conféré une force obligatoire¹⁴²⁴. L'autre danger est celui qui consiste à se servir de l'utilisation de ce concept pour donner une légitimité à des pratiques qui iraient contre le texte lui-même ou même contre son esprit. Le caractère très ouvert de la Constitution du 4 octobre 1958 se prête assez aisément à cela. Comme le relève Jean-Claude Colliard, le même texte peut connaître une application radicalement différente en fonction du contexte. C'est l'idée de « double lecture » de la Constitution. Le Général de Gaulle lui-même a épousé pleinement cette théorie comme en témoigne sa conférence de presse du 31 janvier 1964.

Pour caractériser l'existence d'une convention de la Constitution, Pierre Avril applique toujours la méthode déjà évoquée du test de Jennings. Suivant cette grille de lecture, l'existence de telles normes doit reposer sur des critères cumulatifs précis : d'une part il faut pouvoir caractériser un précédent, d'autre part les acteurs de ce précédent doivent s'être sentis liés par une règle ayant acquis une autorité suffisante, et enfin cette règle doit avoir une raison d'être¹⁴²⁵. L'application rigoureuse de cette méthode à la question du droit de révocation du Premier ministre par le Président de la République devra permettre de répondre à la question de savoir si cela peut constituer ou non une convention de la Constitution au sens où l'entendait Jennings. La caractérisation d'un précédent ne souffre ici aucun doute.

¹⁴²³Suivant les termes de l'auteur : « il est entendu entre un Président de la République et un Premier ministre sous la Cinquième République, que celui-ci doit s'écarter le jour où c'est nécessaire. La forme même de ce constat exprime l'essence d'une convention : elle ne résulte d'aucune disposition formelle, et cependant la règle de comportement qu'elle énonce définit le dualisme du régime français aussi sûrement que le monisme britannique l'est par l'exercice des prérogatives de la Couronne par le cabinet ». Cf P.AVRIL, « Application de la notion de convention de la Constitution à quelques problèmes constitutionnels français » in *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droits politiques, op.cit.*, p 106.

¹⁴²⁴Sur ce terrain voir notamment les réserves formulées par Olivier Beaud in, O.BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1999, n°6, pp 69 et s.

¹⁴²⁵Suivant la méthode pratiquée jusqu'alors et reprise par Pierre Avril. Voir supra pour plus de développements.

Depuis 1962, les Premiers ministres nommés ont systématiquement démissionné lorsque le Président de la République leur en faisait la demande. Pierre Avril souligne d'ailleurs que la publication au Journal Officiel de la lettre de démission de Michel Debré et de la réponse que le Général de Gaulle lui a apportée n'est pas qu'un simple détail¹⁴²⁶. Elle tend précisément à montrer la volonté du chef de l'Etat de créer volontairement un précédent, comme s'il tenait à éclairer l'application du texte ou à en changer le sens.

En cela la démarche peut être rapprochée de celle qui a animé les responsables de l'exécutif au moment de la cohabitation. L'hypothèse n'ayant pas été envisagée explicitement par le constituant, il s'agissait d'instituer une sorte de « code comportemental » susceptible d'éclairer sur les bonnes pratiques en cas de nouvelle survenance d'une telle configuration. Il a pu être noté qu'un certain nombre de ces usages ont ensuite été répétés, notamment pour ce qui concerne la répartition des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre.

La démarche du Général s'inscrit toutefois dans une logique un peu différente, en ce sens qu'il s'agit de revenir avec une certaine habileté sur le sens premier de l'article 8 alinéa 1, puisque celui-ci proscrit à première vue l'idée d'une « démission-révocation », et que cette prescription trouve précisément ses racines dans les déclarations mêmes du général de Gaulle¹⁴²⁷. Les jours qui suivent la démission de Michel Debré constituent donc le premier temps d'un revirement de position qui trouvera son aboutissement lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964.

La volonté du Général de Gaulle d'insuffler une pratique constitutionnelle de nature à créer un précédent ne suscite donc ici aucun doute. En l'espèce, il est possible de considérer que cette pratique est *contra legem*, en ce sens qu'elle ne répond pas précisément la lettre du texte. Ce qualificatif ne fait cependant pas l'unanimité, dans la mesure où cette utilisation de l'article 8 alinéa 1 ne va pas directement non plus contre le texte. La Constitution n'interdit pas implicitement qu'un Président de la République puisse inciter fortement son Premier ministre à démissionner. Elle se contente de ne

¹⁴²⁶P.AVRIL, *op.cit.*, p 106.

¹⁴²⁷Toujours selon les réponses qu'il a apportées lors de la séance du Comité Consultatif constitutionnel du 8 août 1958. Voir développements supra.

pas lui reconnaître expressément de droit de révocation¹⁴²⁸. Dès lors, l'application de ce dispositif s'inscrirait précisément dans la logique de double lecture du texte constitutionnel chère à Jean-Claude Colliard. Suivant la pente naturelle du régime c'est l'interprétation présidentialiste du texte qui l'aurait emporté.

Pourtant, plusieurs éléments justifient le recours à la notion de pratique « *contra legem* ». D'abord, les déclarations du Général lui-même devant le Comité consultatif constitutionnel, précisant que le Premier ministre ne pourrait gouverner l'esprit libre s'il était en permanence à la merci d'un renvoi présidentiel, et exprimant son attachement à l'idée que seul le Premier ministre ait éventuellement à présenter la démission du Gouvernement¹⁴²⁹. La pratique constitutionnelle insufflée depuis 1962 ne va donc pas seulement contre le texte mais également contre l'interprétation que le père fondateur lui-même en avait retenu. Dès lors, tout le formalisme qui a régi la démission de Michel Debré en 1962 paraît avoir eu pour objectif principal l'instauration d'un nouveau cadre¹⁴³⁰.

La volonté du Général était en quelque sorte de faire usage de son pouvoir d'interprétation pour changer l'esprit du texte, ce qui est caractéristique de la notion de convention de la Constitution. Ensuite, le fait que cette pratique ait pu susciter la réprobation d'une partie de la classe politique, notamment des socialistes menés par François Mitterrand montre qu'elle n'allait pas de soi, et qu'elle bousculait la tradition du régime parlementaire français. Sans que cela ne constitue au sens juridique une preuve, c'est l'indice que la pratique instituée ne se contentait pas d'interpréter la règle écrite, mais qu'elle essayait bien de la transformer. Quoiqu'il en soit la répétition de cette pratique ne souffre ici aucun doute. Il y a donc bien l'existence d'un précédent au sens où l'entend Jennings, précédent que l'on peut qualifier de pratique *contra legem*.

La deuxième partie du raisonnement consiste à se demander si les destinataires de la règle se sentaient effectivement liés par celle-ci. Ce point est sans doute celui qui prête le moins à débattre. Il a déjà été mentionné à ce stade de notre étude les déclarations des différents chefs de Gouvernement. Elles ne laissent subsister aucun doute sur leur lucidité quant à la précarité de leur bail à Matignon. Ils savaient

¹⁴²⁸ Comme le note Armel Le Divellec il y a donc bien « une règle politique, prescrivant dans un contexte déterminé [...] un comportement d'une manière presque aussi impérative que si elle était juridiquement formalisée ». Art.cit.

¹⁴²⁹ Comité consultatif constitutionnel séance du 8 août 1958.

¹⁴³⁰ Le formalisme même de la lettre de démission et de la réponse du Général de Gaulle va dans ce sens, comme s'il s'agissait de créer un précédent. Voir notamment P.AVRIL, *op.cit.*, p 106.

leur destin tributaire du bon-vouloir présidentiel et ont largement accepté cette règle. L'acceptation de la force obligatoire d'une convention peut résulter d'une répétition très longue de précédents, mais elle peut aussi s'établir avec une certaine rapidité.

Cette position est résumée en ces termes par le constitutionnaliste britannique Kenneth Wheare : « il peut y avoir un accord parmi les personnes amenées à agir d'une certaine manière et qui adoptent une règle de conduite particulière »¹⁴³¹. Cette conception épouse pleinement la logique de la convention de la Constitution. L'acceptation par Michel Debré du principe même de sa révocation *ad nutum*, fut ensuite communément répétée par l'ensemble de ses successeurs. On pourrait presque considérer ce positionnement des chefs de Gouvernement successifs comme intrinsèquement lié à la logique du présidentielisme majoritaire. Dès lors, pour la plupart des titulaires de cette fonction, l'acceptation de la règle s'inscrivait dans une sorte de pacte naturel avec le Président de la République, lequel était la contrepartie de l'honneur que représentait une nomination comme Premier ministre.

L'existence d'un tel pacte, au moins tacite, ne paraît susciter aucun doute sous la Cinquième République. Les observateurs politiques parleront même d'une pratique de la lettre de démission en blanc. Michel Jobert qui fut directeur de cabinet de Georges Pompidou lorsque celui-ci était Premier ministre accrédite implicitement l'existence d'un tel usage : « Je tenais de Georges Pompidou que le Général de Gaulle s'était prémuni contre une telle surprise en demandant à ses Premiers ministres une lettre de démission non datée. J'aurais mal compris »¹⁴³².

Il est difficile de savoir avec certitude si ces derniers ont effectivement eu à remettre au moment de leur prise de fonction une telle lettre. Plusieurs acteurs politiques qui ont travaillé avec le premier Président de la Cinquième République ont toutefois accrédité une telle idée durant la période gaullienne. Mais, en réalité aucun ne peut en témoigner de manière probante, les relations personnelles entre un Président de la République justifiant par essence une certaine confidentialité. Une telle pratique, si elle avait effectivement existé, poserait de vrais problèmes de constitutionnalité. Ce document serait, dépourvu de toute valeur juridique, et pourrait donc parfaitement être contesté en droit.

¹⁴³¹K.WHEARE, *Modern constitutions*, 1951, p 180, cité in P.AVRIL, *op.cit.*

¹⁴³²M.JOBERT, « Le partage du pouvoir exécutif », in *Revue pouvoir n°4-La Ve République*, *op.cit.*, pp 7-15.

Mais au fond les termes du débat ne se situent pas là. Peu importe la véracité ou non de l'anecdote, en ce sens qu'elle est particulièrement révélatrice de la lecture institutionnelle qui s'est développée¹⁴³³. Un Premier ministre sait parfaitement qu'il doit s'effacer si la situation politique, ou l'évolution de ses rapports avec le Président de la République l'exige. Le deuxième critère établi par la méthode de Jennings et consistant en la reconnaissance commune de la norme et en son acceptation comme règle ayant force obligatoire est donc bien constituée.

Il faut enfin démontrer l'existence d'une raison à la règle. La pratique de la « démission-révocation » s'inscrit dans le cadre plus large à la fois du phénomène de captation présidentielle et de développement du présidentielisme majoritaire. La possibilité pour le Président de la République de mettre fin unilatéralement aux fonctions du Premier ministre contribue à renforcer le lien d'autorité entre les deux hommes et accentue donc le phénomène de subordination, et la possibilité pour le Président de la République de se poser comme celui qui détermine et conduit la politique de la nation. Elle lui permet de mieux s'imposer comme le chef réel de la majorité dans son sens le plus large, en lui conférant une maîtrise totale des destins du personnel gouvernemental.

Si à l'instar de Pierre Avril, on admet que la méthode de Jennings puisse être une grille de lecture recevable pour caractériser l'existence de conventions de la Constitution, et que l'on conçoit que cette notion typiquement britannique puisse être transposée en droit français, la pratique de la « démission-révocation » constitue l'exemple même de normes comportementales qui ne peuvent recevoir le qualificatif de coutumes, mais sont pourvues d'une valeur juridique plus contraignante que celle de simples usages. Comme le décrète Pierre Avril en appui de sa démonstration, il y a bien là une norme comportementale qui s'est forgée par la volonté des acteurs et l'acceptation progressive de la force obligatoire de cette règle. La pratique de la « démission-révocation » épouse donc en cela la logique du droit britannique¹⁴³⁴.

Le fait que ce droit de révocation puisse être factuellement limité, notamment dans l'hypothèse de la

¹⁴³³Pour reprendre les termes de Guy Carcassonne sur ce sujet « A supposer que le fait soit exact, il s'agirait d'une précaution superflue : qui accède à Matignon sait, dès son entrée, n'être pas maître de sa durée. Si injuste qu'il puisse éventuellement la trouver au moment de son départ, il accepte cette règle du jeu, qui, elle non plus n'en est pas moins contraignante pour n'être qu'implicite ». Cette analyse nous paraît décrire avec une grande fidélité l'Etat de la la pratique constitutionnelle sous la Cinquième République. Cf G.CARCASSONNE, *op.cit.*, p 81.

¹⁴³⁴P.AVRIL, *op.cit.*, p 107.

cohabitation, n'a pas pour effet d'atténuer la reconnaissance d'une telle norme. Au contraire, la convention a d'abord un caractère comportemental dont l'acception peut dépendre des acteurs et des contraintes factuelles et politiques auxquelles ils sont confrontés. Il est donc certain que la pratique de la « démission-révocation » appartient à une catégorie de normes à part, dont la force obligatoire s'est imposée *contra legem*. Elle reprend tous les traits dominants d'une convention de la Constitution.

Quoiqu'il en soit, il faut donc conclure que sous la Cinquième République, la pratique de la démission-révocation est aujourd'hui pleinement reconnue par l'ensemble des acteurs institutionnels de la Cinquième République. Elle s'inscrit pleinement dans la logique privilégiée dès le début de la Cinquième République par le Général de Gaulle, l'acquisition par le pouvoir exécutif d'une pleine autonomie fonctionnelle dans la composition du Gouvernement. Le choix des hommes qui compose le pouvoir exécutif ne doit plus relever que de celui-ci. La valeur et la portée de la « démission-révocation » caractérisée, il importe de s'attarder davantage à la fois sur les raisons qui peuvent inciter le Président de la République à changer de Gouvernement, et sur les limites posées à cette faculté.

C. L'utilisation du droit de révocation du Premier ministre par le Président de la République

Révoquer un Premier ministre est toujours un acte essentiel du mandat présidentiel. Politiquement, ce n'est jamais anodin, et cela représente toujours une prise de risque politique qui peut se révéler positive et permettre à l'autorité présidentielle de reprendre la main dans un contexte politique difficile, mais peut aussi s'avérer contre-productive. L'exemple d'Edith Cresson nommée par François Mitterrand pour succéder à Michel Rocard l'a démontré. L'Etat de grâce d'un Premier ministre désigné en cours de mandat n'est jamais long, et l'opinion publique impute toujours au Président de la République tel ou tel choix lorsque celui-ci vient ensuite à déplaire.

Parce qu'il est à la croisée des autres organes, le Premier ministre joue un rôle essentiel pour discipliner la majorité parlementaire, pour préserver la présidence face à une opinion publique versatile, ou même pour garantir un bon équilibre entre les deux organes de l'exécutif. Pour appréhender pleinement les enjeux qui régissent l'utilisation du droit de révocation du Premier ministre par le Président, il convient d'abord de s'attarder sur les raisons qui peuvent conduire à une telle décision (1), avant d'évoquer les limites à ce choix (2).

1. Les raisons susceptibles de conduire à la révocation du Premier ministre

Dans la logique institutionnelle actuelle, le changement de Premier ministre est d'abord l'expression de la volonté présidentielle d'ouvrir une nouvelle phase de son mandat. Ce constat explique que le droit de révocation soit fréquemment utilisé postérieurement à un événement politique marquant. Ce fut le cas dès l'origine puisque le Général de Gaulle révoqua Michel Debré dans le contexte du conflit algérien et Georges Pompidou au lendemain de la dissolution consécutive à la crise de mai 1968¹⁴³⁵.

La même logique prévalut sous d'autres présidences puisque François Mitterrand se sépara de Pierre Mauroy au lendemain de l'abandon de la loi Savary, Jacques Chirac de Jean-Pierre Raffarin postérieurement à l'échec du référendum relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et François Hollande de Jean-Marc Ayrault au lendemain des élections législatives de 1991. Le changement de Premier ministre peut aussi ne pas être lié directement à l'actualité, mais venir constater un échec.

C'est par exemple le cas de la démission d'Edith Cresson le 2 avril 1992. Première femme nommée à Matignon, elle avait été très vite gagnée par une impopularité record, et avait dû partir moins d'un an après avoir pris ses fonctions. L'approche des élections législatives contraignait François Mitterrand à tenter de redorer le blason de la majorité présidentielle, ce qui devait passer par la nomination d'un nouveau chef de Gouvernement. Dans toutes ces hypothèses, cette révocation qui ne dit pas son nom vise alors à montrer à l'opinion la volonté d'un changement de politique¹⁴³⁶. Une telle approche justifie d'ailleurs le plus souvent que le nouveau Premier ministre prononce un discours de politique générale devant le Parlement, éventuellement suivi d'un vote de confiance. Ici, il s'agit aussi de bien montrer symboliquement l'ouverture d'une nouvelle phase politique.

Le départ de Michel Debré en 1962 attestait bien, le problème algérien partiellement résolu, d'une volonté du Général de se concentrer sur des réformes plus sociales et institutionnelles. Le remplacement de Jacques Chaban-Delmas par Pierre Messmer devait marquer une forme de retour à une doctrine plus conservatrice, et de récusation de la « Nouvelle société » prônée par Chaban.

¹⁴³⁵ Pour des développements plus complets voir notamment A.CLAISSE, *op.cit.*, p 6è

¹⁴³⁶ Selon les termes de Ph.ARDANT, *op.cit.*, pp 70 et s.

L'arrivée d'Edith Cresson à Matignon était censée montrer le passage d'une gouvernance comptable et peu dispendieuse chère à Michel Rocard, à une approche plus sociale et humaniste, et l'arrivée de Manuel Valls après le départ de Jean-Marc Ayrault pouvait correspondre à une volonté de faire monter en puissance une gauche plus sécuritaire.

Le départ effectif du Chef de Gouvernement peut aussi s'expliquer par une forme de refus de la dyarchie¹⁴³⁷. Cette logique paraît animer les Présidents de la République successifs depuis sa fondation. Le principe n'a été martelé par le Général de Gaulle que le 31 janvier 1964, mais il a animé sa gouvernance dès les tous premiers jours de la Cinquième République : « il ne saurait exister de dyarchie au sommet de l'Etat »¹⁴³⁸.

Derrière cette maxime un peu théorique, l'idée est en réalité claire. Pour le bon fonctionnement de la Cinquième République, l'existence d'un lien de hiérarchie entre Président de la République et Premier ministre doit être indubitable, et le caractère subordonné de cette relation doit être complètement intégrée par l'opinion publique. Dans cette perspective un Chef de Gouvernement qui dispose d'une popularité trop importante, ou qui commence à pouvoir bénéficier d'une indépendance politique complète n'est plus un atout pour le Président. Toute la logique institutionnelle de la Cinquième République est fondée sur l'idée que la popularité du Premier ministre est conçue pour être dominée par celle du Chef de l'Etat.

Évidemment un Chef de Gouvernement trop impopulaire pose aussi des difficultés parce que son affaiblissement dans l'opinion publique affecte irréversiblement le Chef de l'Etat. Mais s'il est trop populaire il peut refuser la subordination à laquelle la pratique institutionnelle de la Cinquième République le contraint. Ainsi, le départ de Georges Pompidou en 1968 s'inscrit-il pleinement dans cette logique. Celui qui fut de tout temps le collaborateur du Général de Gaulle commençait à bénéficier d'un fort crédit dans l'opinion, au moment même où la cote du Président commençait à s'affaïsser.

¹⁴³⁷ Sung Nak-In évoque pour sa part un refus du bicéphalisme. Pour des développements plus complets voir S.NAK-IN, *op.cit.*, p 200.

¹⁴³⁸ La notion même de dyarchie est d'appréhension compliquée, mais l'étymologie même du mot suppose une certaine égalité entre les deux têtes de l'exécutif. Sous la Cinquième République, la notion de dyarchie s'applique donc seulement véritablement en période de cohabitation. Pour des développements plus prolixes voir notamment Ph.ARDANT et O.DUHAMEL, « La dyarchie », *Pouvoirs*, n°91, 1999, pp 5-24.

Au fond, plus que la différence d'approche entre les deux hommes sur la problématique de la crise de mai 1968 en elle-même, c'est bien la légitimité propre dont pouvait bénéficier le chef de Gouvernement, largement confortée par le résultat des élections législatives, qui commençait à poser un problème. Il n'était plus véritablement la créature du Président de la République. Dans l'esprit du Général, l'acceptation de sa démission valait aussi reconnaissance d'une autonomie politique. C'est dans ce sens qu'il faut appréhender la notion de « mise en réserve » évoquée dans la réponse à la lettre de démission de Georges Pompidou¹⁴³⁹.

Dans la pratique constitutionnelle, le refus de voir son Premier ministre bénéficier d'une légitimité propre est un motif fréquent de révocation par le Chef de l'Etat. Il a déjà été précisé qu'en 1972, le départ de Jacques Chaban-Delmas intervient alors que celui-ci a obtenu quelques semaines auparavant la confiance de l'Assemblée Nationale. Une telle initiative aurait pourtant dû, en théorie, conforter l'intéressé. Il faut pourtant relever que cette volonté du Chef de Gouvernement de bénéficier d'un vote de confiance parlementaire avait en elle-même irrité fortement Georges Pompidou. Sans doute voyait-il là l'expression d'une déférence de son Premier ministre à la majorité parlementaire qu'il n'estimait dûe qu'à lui-même¹⁴⁴⁰.

En tout cas, en faisant usage de l'article 49 alinéa 1, le Premier ministre pouvait aussi montrer une prise d'autonomie vis-à-vis de l'Elysée. C'était en quelque sorte l'assise dont il jouissait au sein de la majorité parlementaire qui légitimait la politique du Gouvernement, et non plus le seul bon-vouloir présidentiel. Peut-être aussi espérait-il contraindre à son maintien un Chef de l'Etat déjà résolu à se séparer de lui ? Toujours est-il qu'en révoquant son Premier ministre presque dans la foulée, c'est bien la logique d'une double responsabilité, et donc de la reconnaissance d'une forme d'autonomie du Premier ministre que Georges Pompidou a récusée. Il s'agit bien d'un glissement vers un « régime parlementaire moniste inversé ».

Deux décennies plus tard, la même logique a animé François Mitterrand lorsqu'il s'est séparé de Michel Rocard. Le contexte est évidemment un peu différent, en ce sens que la mésentente entre les deux hommes était notoire, et cela avant même la nomination de Rocard à Matignon. Pour la plupart

¹⁴³⁹ Voir la lettre de démission de Georges Pompidou précitée.

¹⁴⁴⁰ F.HAMON et M.TROPER, pp 571-572.

des observateurs politiques, ce choix de François Mitterrand n'était pas dénué d'arrière-pensées et ne s'inscrit donc pas dans le schéma traditionnel de la nomination d'un Premier ministre sous la Cinquième République. Mais la révocation de ce dernier en 1991 marquait bien la sanction ultime de la mauvaise relation entre les deux hommes. Dans l'esprit de Mitterrand, il fallait se séparer de son Premier ministre à un moment où il était affaibli dans l'opinion par la pratique du pouvoir, de manière à minimiser ses chances de pouvoir se présenter ensuite, pour lui succéder, à l'élection présidentielle de 1995¹⁴⁴¹. La logique reste donc celle d'une récusation de la dyarchie selon sa forme la plus traditionnelle.

Changer de Premier ministre est aussi un moyen d'instaurer une temporalité dans le mandat présidentiel. Cette idée est notamment soutenue par une partie de la doctrine qui voit en cela la mécanique naturelle des institutions, l'usure que provoque la fonction de Premier ministre rendant difficile le maintien dans cette fonction au-delà d'une durée de trois ans. Philippe Ardant estime même que le changement de Gouvernement à mi-mandat est devenu une quasi-constante sous la Cinquième République. Selon ses propres mots « le renouvellement régulier [des Premiers ministres] amène à se demander si ces remplacements ne correspondent pas à une sorte de règle non écrite adaptée au bon fonctionnement des institutions »¹⁴⁴².

Sans aller jusqu'à voir dans cette pratique récurrente une norme, on peut effectivement noter que l'exercice du pouvoir, et plus spécialement celui de la fonction de Premier ministre, entraîne une usure naturelle qui rend difficile le maintien dans la durée à une telle fonction. Alors Président de la République, François Mitterrand dressait à ce sujet un constat sans appel : « Ce n'est pas tout à fait un hasard si des personnalités aussi diverses que Monsieur Michel Debré, Monsieur Jacques Chaban-Delmas, Pierre Mauroy et maintenant Michel Rocard ont gouverné trois ans au début d'une législature [...]. Cela correspond non pas à une disposition institutionnelle, mais peut-être à un temps de respiration d'une démocratie. Il est normal au bout de ce temps-là, comme serait normal à tout autre moment si cela était nécessaire »¹⁴⁴³.

¹⁴⁴¹ Sur cette question voir notamment les développements de Michel Winock. Cf. M. WINOCK, *François Mitterrand*, Gallimard, 2015, p 307 et s.

¹⁴⁴² Ph. ARDANT, *op.cit.*, p

¹⁴⁴³ Intervention télévisée de François Mitterrand, Président de la République du 14 juillet 1991, www.ina.fr.

A l'évidence, de tels propos, prononcés au lendemain de l'éviction de Michel Rocard ne sont pas dénués d'arrière-pensée politique. Pour autant, ils sont assez révélateurs de la logique qui était celle du septennat. Au lendemain de son élection, le nouveau Président de la République doit mener des réformes, souvent susceptibles d'engendrer une certaine impopularité. Au terme d'une première période dont la durée peut varier, il est donc nécessaire pour lui de renouveler le Gouvernement afin de raviver sa propre image. Une telle manœuvre peut difficilement se faire sans changer de Premier ministre.

Guy Carcassonne esquisse la même vision lorsqu'il évoque la nécessité sous le septennat de subdiviser le mandat présidentiel en deux phases¹⁴⁴⁴. Durant la première phase le Président de la République tend à gouverner avec un Premier ministre qu'il n'a pas véritablement choisi, celui-ci étant normalement une personnalité politique déjà confirmée et qui lui permet le mieux de rassembler le plus largement possible son camp. Le premier chef du Gouvernement doit ainsi davantage sa nomination au poids politique dont il disposait au sein de la majorité présidentielle, qu'à la confiance du Président de la République¹⁴⁴⁵. En revanche, le Président de la République dispose alors d'une grande latitude pour choisir le moment de son départ lorsque, pour les raisons évoquées plus haut, le titulaire de Matignon ne peut plus jouer véritablement son rôle de premier subordonné du Chef de l'Etat.

Durant la deuxième phase, succède généralement au poids lourd politique qui a ouvert le mandat présidentiel, un Premier ministre disposant d'une envergure politique moins importante mais d'un lien de confiance beaucoup plus étroit avec le Président¹⁴⁴⁶. Cette fois-ci le Président dispose d'une liberté de choix plus importante qui va lui permettre de révéler véritablement une personnalité politique à l'opinion publique. Factuellement, il disposera en revanche d'une marge de manœuvre beaucoup plus faible pour le révoquer ensuite, car cela reviendrait à désavouer sa propre politique. A

¹⁴⁴⁴ Pour une analyse complète de cette question voir spécifiquement, G.CARCASSONNE, *op.cit.*, p 80.

¹⁴⁴⁵ Cette règle se vérifie de manière systématique pour les mandats uniques de Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing, et pour les deux mandats de François Mitterrand. La seule exception notoire en la matière réside dans la désignation d'Alain Juppé par Jacques Chirac en 1995. Si celui-ci disposait déjà d'un poids politique substantiel, il s'agissait d'abord d'un fidèle d'entre les fidèles du Président nouvellement élu. Voir les développements supra sur cette question.

¹⁴⁴⁶ Là aussi les exemples pour justifier cette constante sont nombreux. Le Général de Gaulle a révélé Georges Pompidou, Pierre Messmer a d'abord été récompensé pour sa fidélité, Raymond Barre présentait un profil atypique et ne disposait pas d'une légitimité politique propre au moment de son accession à Matignon, et Laurent Fabius comme Edith Cresson n'était pas encore des poids lourds politiques quand ils ont été désignés à Matignon par François Mitterrand.

cet égard, le choix du moment du changement de Gouvernement revêt une importance toute particulière.

Pour le Président de la République, la révocation du Premier ministre va marquer l'ouverture de la deuxième partie du mandat. Si elle intervient trop tôt, il prend alors le risque que le deuxième titulaire de la fonction soit à son tour gagné par l'usure, ce qui affaiblira mimétiquement sa propre popularité dans l'opinion. A l'inverse, un Président qui attendrait trop longtemps pourrait ensuite être trop affaibli pour que la nomination d'un nouveau Premier ministre puisse lui être encore bénéfique et lui permettre de reprendre véritablement la main. C'est ce qui explique que, selon une formule un peu journalistique mais cependant assez réaliste, l'on puisse qualifier une telle opération de « fusil à un coup ».

Conserver le secret sur ses intentions est aussi pour le Président de la République un moyen de pouvoir continuer à régner, et en même temps de préserver la crédibilité gouvernementale. Comme le disait Georges Pompidou : « Je ne connais pas de possibilité pour un Gouvernement d'agir si l'on connaît par avance la date de sa mort »¹⁴⁴⁷. En réalité une telle configuration affaiblit bien les deux têtes de l'exécutif. Pour le Président de la République, il n'y a rien de pire que de donner le sentiment qu'il a été contraint de changer de Premier ministre, parce qu'il perd alors la maîtrise de la temporalité politique de son mandat. Quant au Premier ministre, son autorité commence à être affaiblie à partir du moment où il est donné partant. Les poids lourds de son propre Gouvernement ou de sa propre majorité parlementaire se disputent sa succession¹⁴⁴⁸.

La révision constitutionnelle du 24 septembre 2000, et l'inversion du calendrier électoral qui l'accompagne modifie la temporalité du mandat présidentiel. Alors que dans la logique septennale l'idée d'un changement de Premier ministre à mi-mandat apparaissait naturelle, elle ne l'est plus nécessairement dans la logique quinquennale, où l'idée d'un Gouvernement unique de législature chère à Michel Debré, retrouve pour partie son sens¹⁴⁴⁹. L'idée d'un changement de gouvernement apparaît moins naturelle, sauf si elle est consécutive à un désaveu majeur pour la majorité

¹⁴⁴⁷ Conférence de presse de Georges Pompidou, Premier ministre, du 21 septembre 1972, cité in Ph.ARDANT, *op.cit.*, p 69.

¹⁴⁴⁸ Une des illustrations les plus flagrantes en la matière est sans doute le cas de Jean-Pierre Raffarin. Donnée partant dès 2003, il se maintiendra finalement jusqu'en mai 2005. Mais le fait que nombre de ses ministres visent explicitement sa succession affaiblira son autorité vis-à-vis du collectif gouvernemental.

¹⁴⁴⁹ Sur ce sujet voir notamment FREYNES, *Le quinquennat, les nouveaux équilibres de la République Présidentielle*, *op.cit.*, pp 326 et s.

présidentielle et à une forte impopularité du gouvernement¹⁴⁵⁰, encore que le départ d'Edouard Philippe à l'été 2020 pondère cette assertion de principe.

2. Les limites au droit de révocation présidentiel

La quasi-totalité des changements de Gouvernement qui sont intervenus en cours de mandat présidentiel sont la résultante d'une décision personnelle du Président de la République, acceptée de plus ou moins bonne grâce par son Premier ministre. Pourtant, deux configurations particulières viennent limiter l'idée d'un choix exclusivement discrétionnaire du chef de l'Etat : d'une part celle d'une prise d'initiative inopinée de la part du Chef du Gouvernement, et d'autre part l'hypothèse d'une discordance entre majorité présidentielle et majorité parlementaire.

(i)- Le départ volontaire du Premier ministre sous la Cinquième République

Au préalable, il faut préciser qu'une telle hypothèse est exceptionnelle. Dans l'esprit des institutions, le Premier ministre n'a pas davantage le loisir de choisir le moment de son départ que celui de s'y opposer. La démission de Jacques Chirac le 25 août 1976 répond cependant à cette configuration¹⁴⁵¹.

Nommé à Matignon par Valéry Giscard d'Estaing au lendemain de son élection à la Présidence de la République, il est d'abord son complément le plus utile. Le soutien inattendu de ce baron gaulliste au candidat centriste a été déterminant pour lui permettre de l'emporter. En dépit de cette victoire, l'UDR dont est issu Jacques Chirac, est majoritaire en nombre de sièges, et c'est un facteur dont le nouveau Président doit tenir compte. Ce contexte n'est pas anodin. Fort de l'appui du groupe majoritaire, le nouveau Premier ministre dispose d'entrée de jeu d'une autonomie politique plus importante vis-à-vis de Valéry Giscard d'Estaing¹⁴⁵².

De surcroît, les relations entre les deux principales composantes de la majorité, la composante gaulliste et la composante centriste, ont toujours été d'une grande complexité. Pour le nouveau

¹⁴⁵⁰ L'acceptation par François Hollande de la démission de Jean-Marc Ayrault au lendemain des élections municipales du 30 mars 2014 en apporte la démonstration.

¹⁴⁵¹ Pour des développements plus prolixes sur les tenants et aboutissants de cette désignation voir notamment F.ABADIE et J-P CORCELETTE, *Valéry Giscard d'Estaing*, Balland, 1997, pp 240 et s.

¹⁴⁵² Ce constat est notamment dressé in J-J. CHEVALLIER, G.CARCASSONNE et O.DUHAMEL, *op.cit.*, pp 236-237

Président de la République le choix de Jacques Chirac est celui de la raison avant d'être celui du cœur. Il sait devoir gouverner avec les gaullistes, et sans doute espérait-il en donnant Matignon à l'un des leurs rallier le soutien d'une partie d'entre eux. C'est donc une sorte de « pacte de gouvernement tacite » qui paraît lier les deux hommes en 1974¹⁴⁵³.

D'entrée de jeu il apparaît que Jacques Chirac récusera le lien de subordination traditionnel entre le Président de la République et le Premier ministre. Il l'exprime clairement dans les jours qui vont suivre son accession à Matignon : « Dans nos institutions, le Premier ministre et le Président de la République ne peuvent pas avoir des rapports où l'un impose quelque chose à l'autre. Le Premier ministre exécute la politique telle que l'a définie le président de la République. S'il y a divergence de vue, si petite soit-elle, le Premier ministre doit se retirer »¹⁴⁵⁴. En réalité, il est difficile de savoir si Jacques Chirac avait en tête dès le jour de sa nomination, l'idée qu'il prendrait ultérieurement lui-même l'initiative de son départ. Mais à la lecture d'une telle déclaration, il est en tout cas certain qu'il envisageait clairement l'hypothèse.

A l'inverse, Valéry Giscard d'Estaing mettra tout en œuvre pour imposer à son Premier ministre une relation très hiérarchisée, au point qu'une partie de la doctrine parlera pour qualifier cette période de véritable « présidentialisme parlementaire »¹⁴⁵⁵. Le Président de la République imposera à son Premier ministre de lui rendre des comptes en permanence sur les résultats obtenus, et se réservera quotidiennement un droit d'intervention sans limite sur la détermination et la conduite de la politique gouvernementale. En réalité, la relation entre les deux hommes est minée en permanence par la guerre larvée que se livrent les gaullistes et les centristes, de telle sorte que la logique d'un rapport de force continuuel semble prévaloir sur la recherche d'une bonne gouvernance.

Loin d'utiliser le titre de secrétaire général de l'UDR dont dispose son Premier ministre pour tenter d'unifier la majorité, Valéry Giscard d'Estaing aura au contraire à cœur de faire monter au sein du

¹⁴⁵³ Sur le plan politique, une telle désignation revêt une certaine logique. Elle s'éloigne toutefois des usages de la Cinquième République faisant du Premier ministre le commis du Chef de l'État. Force est, donc, de convenir que l'attelage était donc déséquilibré dans l'origine, précisément parce que le Premier ministre représentait pour le Président de la République un apport politique de nature à lui conférer sinon un ascendant, au moins une certaine capacité de vouloir pour lui-même.

¹⁴⁵⁴ Cité in S.NAK-IN, *op.cit.*, p 196.

¹⁴⁵⁵ *Ibid*, pp 196-197.

Gouvernement des personnalités issues de la même formation politique¹⁴⁵⁶, mais plus désireuse que Jacques Chirac d'épouser une orientation politique de centre droit. Dès lors, le rôle de coordonnateur politique de la majorité parlementaire que le Président de la République a d'entrée de jeu attribué à son Premier ministre s'avérera être un *fatum*.

La démission de Jacques Chirac le 25 août 1976 surprend par sa brutalité. D'abord, ce qui n'est pas l'usage sous la Cinquième République, elle est absolument inattendue pour les observateurs politiques, et l'on peut donc bien parler de départ anticipé. Ensuite, le formalisme habituel n'est pas respecté. Le Premier ministre sortant ne prendra pas la peine de masquer les motivations de son départ. Sa lettre de démission ne peut laisser le moindre doute sur la nature et sur l'étendue du désaccord entre les deux têtes de l'exécutif. Il y déclare « ne pas disposer des moyens nécessaires pour mener sa mission [...] une reprise en main énergique du gouvernement afin de donner à son action [...] une impulsion vigoureuse et cordonnée supposait évidemment un renforcement sans équivoque de l'autorité du Premier ministre. J'ai cru comprendre que ce n'étaient ni votre sentiment ni votre intention »¹⁴⁵⁷.

Loin des habituelles formules lénifiantes, la lettre dénote par son style tranché. Elle n'est que l'expression d'un rapport de force entre les deux hommes qui n'avait eu de cesse de grever le fonctionnement de l'exécutif entre 1974 et 1976. Plus encore que la lettre de démission elle-même, les propos tenus ensuite lors de la conférence de presse montre la volonté de faire de son départ un acte politique. Jacques Chirac déclare alors « ne pas [disposer] des moyens que j'estime aujourd'hui nécessaire pour assurer efficacement mes fonctions de Premier ministre et, dans ces conditions, j'ai décidé d'y mettre fin »¹⁴⁵⁸.

En s'exprimant avant que la Présidence de la République n'ait rendu public son départ, et en ne laissant pas subsister la moindre ambiguïté sur les raisons de celui-ci, il entend bien montrer qu'il n'a pas été révoqué par le Président de la République. A côté des tenants et aboutissants politiques, le processus peu commun sous la Cinquième République marque aussi un véritable refus du phénomène de captation présidentielle, et de la subordination naturelle que celle-ci engendre. Parce qu'il veut être

¹⁴⁵⁶ On peut citer les illustrations d'Alain Peyrefitte ou de Robert Boulin qui occuperont rapidement des portefeuilles gouvernementaux de premier plan de manière à constituer une sorte de contrepoids à l'emprise de Jacques Chirac sur les gaullistes.

¹⁴⁵⁷ Lettre de démission présentée par Jacques Chirac, Premier ministre, le 25 août 1976.

¹⁴⁵⁸ Conférence de presse de Jacques Chirac, Premier ministre démissionnaire le 25 août 1976.

autonome politiquement, Chirac ne peut pas être le collaborateur de Valéry Giscard d'Estaing.

Cette rudesse dans la pratique est déplorée par Valéry Giscard d'Estaing. Dans ses *Mémoires*, ce dernier regrette explicitement le décalage entre la courtoisie des entretiens qu'il a eu avec son Premier ministre, y compris le jour de son départ, et la manière dont celui-ci a ensuite communiqué dans les médias. La réponse qu'il adressera à Jacques Chirac au lendemain de son départ montre qu'il a effectivement été pris complètement au dépourvu : « Je ne pense pas que, en l'absence de tout événement dramatique, il convienne de procéder en quelques jours, et à un moment qui ne se prête pas aux consultations nécessaires, à cet acte important pour la continuité de la nation qu'est la mise en place d'un nouveau Gouvernement »¹⁴⁵⁹. Il y a bien là l'expression d'une amertume face à ce bouleversement des usages de la Cinquième République.

Au-delà de la mésentente évidente entre les deux hommes, nous avons aujourd'hui tout le recul nécessaire pour comprendre à quel point le départ de Jacques Chirac était préparé politiquement. D'abord, les déclarations qu'il avait effectué dans la presse le 1er juillet 1974 atteste que le processus qui sera celui de son départ un tout petit peu plus de deux ans après était envisagé de longue date, voire complètement pensé et calculé. Ensuite, les études politiques ont montré que Jacques Chirac était entouré par une équipe de conseillers extrêmement influents et issus des réseaux gaullistes qui avaient préalablement été ceux de Georges Pompidou et dont l'unique but était de permettre à Chirac d'accéder le plus rapidement possible à la fonction élyséenne. Dans l'esprit de Pierre Juillet et de Marie-France Garaud, qui furent les plus influents d'entre eux, il est clair que l'élection de Giscard n'avait que pour seul objectif d'écarter définitivement Jacques Chaban-Delmas, et de permettre ensuite à Jacques Chirac de s'imposer comme seul héritier de la filiation, et c'est bien dans cette seule perspective que s'inscrit son départ le 25 août 1976¹⁴⁶⁰.

Dans une moindre mesure, le cas de Manuel Valls rentre aussi dans la catégorie des Premiers ministres

¹⁴⁵⁹ Cité in S.NAK-IN, *op.cit.*, p 197.

¹⁴⁶⁰ Ces deux éminences grises vont jouer un rôle prépondérant dans la préparation de la démission de leur dauphin, et dans le retentissement politique que celle-ci va prendre. Dès le 25 août 1976, il s'agissait donc bien de préparer la prochaine élection présidentielle, et donc de ne plus être en rien tributaire du Président de la République. Pour cela, il était au contraire essentiel que l'ancien Premier ministre puisse s'imposer d'emblée comme l'opposant le plus naturel au Président de la République sortant. La suite de l'Histoire démontre d'ailleurs à quel point les événements du 25 août 1976 vont être le moment fondateur de la guerre des droites en préparation. Dans la logique de la Cinquième République, un Premier ministre ne démissionne pas, sauf s'il veut se préparer à affronter son Président. Et c'est bien dans cette perspective principale que s'inscrit le départ de Jacques Chirac en 1976.

qui ont choisi le moment de leur départ. Là encore, cette initiative s'inscrit dans un but politique, puisqu'il s'agissait pour l'intéressé de se présenter aux primaires de sa formation politique.

Sur le papier, cette démission est différente de celle de Jacques Chirac en 1976. D'abord, la déclaration de candidature de Manuel Valls est intervenue alors que François Hollande avait déjà renoncé officiellement à se présenter à l'élection présidentielle. La démarche apparaît donc moins nettement comme l'expression d'une volonté d'affrontement entre Président de la République et Premier ministre. D'autre part, le formalisme habituel a cette fois-ci été respecté. Manuel Valls a pris soin de préciser la veille, en déclarant sa candidature qu'il quitterait ses fonctions « en accord total avec le Président de la République »¹⁴⁶¹. De même, pour justifier son départ invoquera-t-il le bon fonctionnement des institutions qui rend objectivement impossible le cumul entre une candidature à la primaire, et le statut de Chef de Gouvernement. Selon ses termes : « Le sens de l'Etat me fait considérer que je ne peux plus être Premier ministre ».

Force est de constater que la manière de communiquer est donc bien différente de celle qui avait été adoptée par Jacques Chirac en 1976. Il y a l'apparence d'une volonté d'apaisement. Le Président de la République se contentera pour sa part de prendre acte d'une démission qu'il avait de toute façon entérinée dès l'instant où son Premier ministre lui avait fait part de se présenter à la primaire socialiste. Ici, le parfait respect des formes sert l'intérêt des deux parties en présence. Pour François Hollande, il s'agit de ne pas perdre toute autorité après avoir renoncé quelques jours auparavant à briguer sa propre succession au terme d'un premier mandat. Aussi fallait-il pour lui tenter de donner l'illusion d'une bonne maîtrise des événements. Quant à Manuel Valls, il a tout intérêt à ne pas apparaître comme un ferment de division au sein de sa propre majorité.

Une partie de la presse qualifiera ainsi sa démission « d'obligation déontologique »¹⁴⁶², relevant la nécessité pour une égalité des armes entre les candidats aux primaires que l'un d'entre eux ne puisse pas disposer de la position dominante que lui conférerait le statut de Premier ministre en exercice. Pourtant, on ne peut s'y méprendre. La démission totalement imprévue quelques jours auparavant du deuxième Chef de Gouvernement de François Hollande est bien l'expression d'une prise d'indépendance politique.

¹⁴⁶¹ M.URVOY, « Pour sauver la fin du film », *Ouest France*, 7 décembre 2016.

¹⁴⁶² O.PHILIPPE-VIELA, « Une démission à valeur stratégique et déontologique », *20 Minutes*, 6 décembre 2016.

Comme l'observe la presse quotidienne au lendemain de ce départ inattendu : « derrière les masques et les sourires forcés, les couteaux sont tirés ». Tout porte même à croire qu'ils l'étaient de longue date, et c'est encore dans une logique de refus de la dyarchie que s'inscrit le départ de Manuel Valls. La situation en elle-même est inhabituelle¹⁴⁶³. Il est exceptionnel sous la Cinquième République qu'un Président de la République renonce à briguer sa propre succession au terme de son premier mandat¹⁴⁶⁴. En réalité, cette décision est bien la résultante directe de la candidature de son Premier ministre. Comme le rapportera un conseiller élyséen, le strict respect des formes dans le départ de Manuel Valls est « une ultime mise en scène. Tout le monde voit bien que l'un des deux convives a trahi l'autre, et que celui qui a été trahi ne fera rien pour aider le traître dans la campagne qui vient »¹⁴⁶⁵.

Sous la Cinquième République, le départ volontaire du Premier ministre reste cependant une hypothèse exceptionnelle. Il paraît presque aller à l'encontre de la nature même des institutions tant celles-ci sont désormais gravées du sceau du présidentielisme majoritaire. Un tel événement s'explique logiquement par une volonté du Chef de Gouvernement d'entrer en conflit politique avec celui qui l'a nommé, avec la charge du risque que cela peut représenter ; on observera que ni Jacques Chirac, ni Manuel Valls n'ont été élus lors des élections présidentielles qui ont suivi leur départ. Le caractère des relations établies et convenues entre un Président de la République et son Premier ministre et le lien de hiérarchie naturel existant entre les deux fonctions rend cependant improbable un affrontement ouvert entre les deux hommes.

(ii)- *La survenance d'une cohabitation*

La doctrine considère que le Président de la République perd son droit de révocation du Premier ministre en cas de discordance des majorités. François Mitterrand avait décrit de manière lucide le phénomène après la victoire du RPR dirigé par Jacques Chirac aux élections législatives de 1986. La cohabitation impose une application plus fidèle du texte constitutionnel. Face à la survenance d'un tel

¹⁴⁶³ Comme le relève Guillaume Tabard « bien que déjà regardé à l'imparfait », François Hollande se retrouve dans l'obligation singulière de devoir nommer un troisième Premier ministre alors même qu'il vient de renoncer à exister politiquement. Voir G.TABARD, « Le futur Premier ministre d'un ancien Président », *Le Figaro*, 6 décembre 2016.

¹⁴⁶⁴ François Hollande était particulièrement affaibli dans l'opinion, à la fois par la sortie du livre *Un Président ne devrait pas dire ça* qui avait déclenché un scandale, mais aussi par le contexte social et une très forte impopularité.

¹⁴⁶⁵ Cité in S.DE ROYER, « Le singulier tête à tête d'adieu du couple exécutif à l'Élysée », *Le Figaro*, 6 décembre 2016.

événement, la forme initiale de l'article 8 de la Constitution retrouverait donc sa pleine portée¹⁴⁶⁶.

Une telle analyse est intéressante en ce qu'elle montre à quel point le droit de révocation en période de concordance majoritaire est une acquisition exclusive de la pratique constitutionnelle. Plus encore qu'une problématique liée à l'interprétation de la norme, il s'agit d'une question de légitimité¹⁴⁶⁷. En réalité, un Président ne peut mettre fin aux fonctions d'un Premier ministre que s'il est assuré de ne pas perdre l'appui de sa majorité parlementaire. Or, c'est précisément cela qui fait obstacle dans l'hypothèse de cohabitation. Le Président perd en quelque sorte la légitimité particulière dont il disposait grâce au suffrage universel direct en raison du désaveu subi, qui plus est selon un mode de scrutin identique. Dès lors, c'est bien un nouvel équilibre entre les pouvoirs qui s'instaure. Les présidents successifs qui peuvent aisément récuser l'idée de dyarchie en période normale, sont alors contraints d'en accepter le principe.

Le Président de la République reprend véritablement sa place d'arbitre et perd son rôle officieux de chef de majorité, et le Premier ministre retrouve vis-à-vis du chef de l'Etat l'autonomie que le constituant semblait initialement vouloir lui octroyer. Une telle faculté d'adaptation de la norme est la résultante du caractère ouvert du texte constitutionnel qui permet une pluralité d'interprétation. Plus encore qu'à une double lecture, c'est bien du phénomène de stratification constitutionnelle que dépend la question du droit de révocation du Premier ministre.

Cette conception diverge bien par sa nature de celle d'appréhension plus commune, de lecture plurielle de la Constitution¹⁴⁶⁸. Lorsque l'on parle de « double lecture » constitutionnelle, il s'agit bien d'appliquer scrupuleusement le même texte, mais en développant une interprétation plus conforme au contexte particulier auquel on est confronté. La logique qui régit l'idée de stratification constitutionnelle s'appuie sur un paradigme qui n'est pas exactement le même en ce qu'il établit une jonction entre deux combinatoires : celle des sources constitutionnelles elles-mêmes, et celle des

¹⁴⁶⁶ Pierre Avril parle dans cette hypothèse de limite naturelle à la « convention » permettant au Président de la République de révoquer son Premier ministre. Cf P.AVRIL, *op.cit.*, p 106.

¹⁴⁶⁷ Comme le précise Philippe Ardant « François Mitterrand aurait été bien en peine de révoquer Jacques Chirac entre 1986 et 1988 ». La formulation a son sens car elle montre qu'il s'agit d'abord d'une question de faisabilité pratique. Cf Ph.ARDANT, *op.cit.*, p70.

¹⁴⁶⁸ Selon les termes de Philippe Lauvaux, il s'agit bien d'une différence de nature : « la notion de stratification constitutionnelle n'est pas de la même nature que celles de la possibilité de plusieurs lectures d'une même constitution ». Pour des développements plus prolixes Ph.LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, *op.cit.*, p 97.

facteurs constitutionnels. Il faut donc entendre le terme Constitution dans son sens large et en incluant cette double dimension¹⁴⁶⁹. Suivant cette doctrine, il y aurait donc bien deux Constitutions différentes : une applicable en période de concordance des majorités, et qui depuis 1962 reprend les traits du présidentielisme majoritaire, et une en cas de cohabitation qui marque un retour au monisme et supprime toute forme de responsabilité du Gouvernement devant le Président de la République.

Il y a donc en quelque sorte un retour vers le passé. Philippe Lauvaux le met en exergue : « L'attribution du pouvoir réglementaire au Premier ministre, l'impossibilité constitutionnelle de sa révocation par le Chef de l'Etat, l'imparable système de rationalisation du parlementarisme issu des derniers projets de révision de la Constitution de 1946 dessinent les contours d'une Constitution de rechange »¹⁴⁷⁰.

Il y aurait donc deux Constitutions. La première en période de concordance des majorités résulterait à la fois de la volonté du constituant de redonner du champ à l'exécutif, et de la pratique du présidentielisme majoritaire ayant mécaniquement entraîné l'attrition des prérogatives du Premier ministre et sa subordination au Président de la République. La prédominance présidentielle est alors imparable et le droit de révocation s'impose d'évidence. La deuxième, en période de cohabitation, imposerait une mise en retrait du Président de la République, tout en lui permettant de conserver une faculté d'empêcher non négligeable. Le Premier ministre retrouverait alors son rôle de chef de la majorité parlementaire et gouvernementale.

Fort de cette légitimité inhabituelle, le Chef du gouvernement n'est plus révocable par le Chef de l'Etat, conformément à l'esprit initial de l'article 8. *In fine*, c'est donc bien la majorité parlementaire qui détient la clé des relations entre Président et Gouvernement, preuve que malgré les tribulations de la pratique, la France reste un régime parlementaire.

Section 2. Le changement de Gouvernement au sens formel du terme : la remise d'une démission du Gouvernement sans départ effectif du Premier ministre

Ici deux configurations particulières méritent d'être distinguées. Il est de tradition qu'un Premier

¹⁴⁶⁹ C'est sur ce fondement notamment que certains auteurs comme Olivier Duhamel parle de véritable Code de la Cohabitation. Voir supra.

¹⁴⁷⁰ Ph.LAUVAUX, *op.cit.*, p 99.

ministre démissionne systématiquement au lendemain d'une élection nationale, ce qui inclut évidemment les législatives, quand-bien même celles-ci lui apporteraient une victoire confortable (§1). Une démission du Gouvernement sans départ réel du Premier ministre peut également intervenir au cours d'un mandat et s'inscrit alors toujours dans un contexte politique particulier (§2).

§1. La démission du Premier ministre au lendemain d'une élection nationale

La remise de la démission est systématique au lendemain d'une élection nationale. Une telle obligation est naturelle au lendemain d'une élection présidentielle. Elle peut sembler davantage superfétatoire postérieurement aux élections législatives, surtout avec l'inversion du calendrier électoral et le quinquennat. Les deux scrutins nationaux se suivent seulement de quatre semaines, et sauf à subir un désaveu inattendu, on imagine mal un Président de la République ne pas renommer un Chef de Gouvernement qu'il a choisi seulement une trentaine de jours auparavant. Ceci explique que la remise de démission au lendemain des élections législatives soit le plus souvent entourée d'une certaine discrétion.

Dans cette configuration, le choix du Premier ministre n'est source d'aucun suspens véritable, et la composition même de l'équipe n'est le plus souvent modifiée que de manière marginale. Dès lors, on peut s'interroger sur les tenants et aboutissants de ce qui est progressivement devenu une obligation, d'autant que celle-ci peut à première vue paraître dépourvue de sens politique. Celle-ci trouverait ses racines dans la tradition constitutionnelle française d'où découlerait une obligation juridique sur la nature de laquelle il nous faudra à l'évidence nous attarder. En effet, cette nécessité ne saurait résulter de la lettre de la Constitution. Ni l'article 8 de la Constitution, ni les mécanismes de l'article 49 ne sont à l'origine d'une telle contrainte qui s'est toujours appliquée, en cas de concordance des majorités comme dans l'hypothèse d'une cohabitation.

Ce régime diffère d'ailleurs à la fois des élections référendaires ou européennes, où aucune obligation de cette nature n'est imposée en droit, même si de tels scrutins ont parfois pu être cause de démission gouvernementale, en raison de l'importance de l'échec subi par le Gouvernement¹⁴⁷¹. De même aucune élection locale n'entraîne nécessairement la même mécanique. C'est donc bien le caractère

¹⁴⁷¹ On pense à la démission du gouvernement Raffarin au lendemain de la victoire du non au référendum du 29 mai 2005 portant sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

national des élections présidentielles et législatives qui paraît déterminant, le cas du référendum, scrutin sans élection étant particulier.

Pour appréhender dans sa globalité cet usage, il convient de revenir d'abord sur l'origine de l'obligation de démission du Premier ministre au lendemain d'une élection nationale, avant d'essayer de déterminer la valeur juridique de cette pratique devenue progressivement contraignante.

A. L'origine de cet usage

La majeure partie de la doctrine invoque à l'appui de la pratique consistant pour le Premier ministre à présenter sa démission au lendemain d'une élection nationale, la tradition constitutionnelle française. S'il est vrai que cette contrainte tire son origine des *us et coutumes* des deux Républiques précédentes, il apparaît clairement que leur raison-d'être n'est pas exactement la même en fonction de la période politique. A cet égard, il importe de distinguer la genèse de l'obligation de démissionner au lendemain d'une élection présidentielle (i), de celle qui justifie cette même nécessité après une élection législative (ii).

(i)- Les fondements de l'obligation de démission du Premier ministre au lendemain d'une élection présidentielle

Suivant l'usage, le Chef du Gouvernement aurait donc l'obligation de remettre la démission de son Gouvernement au lendemain d'une élection présidentielle ou des élections législatives. Ce principe puise ses origines dans la « tradition républicaine » des deux Républiques précédentes. Sous la Troisième République, postérieurement au mandat de Jules Grévy, aucun Président du Conseil ne dérogera à cette règle à partir de 1879 en cas d'élection d'une personnalité nouvelle à la Présidence.

De manière mécanique, le personnel politique de la Quatrième République la reprit à son compte. Léon Blum présenta ainsi sa démission en 1947 à Vincent Auriol, mais cette fois-ci en vertu d'une disposition constitutionnelle expresse, puisque l'article 99 de la Constitution du 19 octobre 1946 relatif aux dispositions transitoires prévoyait que le Gouvernement provisoire remette sa démission au Président de la République immédiatement après son élection par le Parlement ¹⁴⁷².

¹⁴⁷² Selon les termes précis de l'article 99 de la Constitution du 19 octobre 1946 : « Le gouvernement provisoire constitué

Postérieurement à l'élection victorieuse de René Coty, le Président du Conseil Joseph Laniel réitéra cet usage, à une nuance près cependant. Lui-même candidat, il avait été battu par René Coty, et sollicita de ce fait de présenter sa démission non au Président prenant mais à son prédécesseur. L'esprit de la règle ne s'en est pas trouvé pour autant bouleversé¹⁴⁷³.

Sous la Cinquième République, la question de l'application de cette pratique s'est de nouveau posée avec la réélection du Général de Gaulle en 1965. Celui-ci avait été élu au suffrage universel direct, et le premier Président de la Cinquième République qu'il était eu à cœur de jouer pleinement de son pouvoir d'interprétation de la Constitution. Il s'agissait plutôt de créer des précédents permettant une rupture avec les pratiques antérieures. Dès lors, la préservation de cette tradition n'avait rien d'une évidence. Quelques jours avant la cérémonie officielle de début du second mandat, l'Elysée avait ainsi estimé « qu'il n'y aura plus au moment de cette cérémonie de Premier ministre en exercice, les fonctions de M. Pompidou expirant avec le mandat présidentiel »¹⁴⁷⁴. De tels propos rendaient logiquement inutile la présentation officielle de la démission du Gouvernement au Président. Pourtant, réflexe institutionnel ou mécanique, Georges Pompidou choisit de ne pas déroger à cette habitude.

La Cinquième République s'est donc inscrite dans la continuité de ses devancières. Mais elle a conféré à l'usage un sens nettement plus conforme à la lecture présidentialisée des institutions. L'obligation de démission du Premier ministre sous la Cinquième République se situe en réalité à la croisée des chemins entre la préservation du parlementarisme, et l'indépendance nouvelle dont dispose désormais l'exécutif. Postérieurement à 1965 Chef de l'Etat et chef de Gouvernement appliqueront mécaniquement cette norme, sans que celle-ci ne suscite de véritables controverses avant la première cohabitation.

En 1986 la configuration était inédite, puisque le Président de la République et le Premier ministre sortant étaient candidats l'un contre l'autre. Il importait donc de clarifier les règles et ce d'autant qu'une réélection de François Mitterrand entraînerait le maintien de la discordance entre majorité présidentielle et majorité parlementaire qui l'avait contraint à nommer Jacques Chirac Premier

en vertu de l'article 98 remettra sa démission au Président de la République dès son élection par le Parlement dans les conditions fixées à l'article 29 de la Constitution ».

¹⁴⁷³ Voir notamment J-E. GICQUEL, « La démission du Premier ministre après des élections nationales », *RA*, n°43, 2005, pp 8-9.

¹⁴⁷⁴ Cité in J-E GICQUEL, *op.cit.*, p 9.

ministre. Le recours, alors probable, à une dissolution anticipée ne laissait pas moins un « angle-mort », la convocation des élections législatives anticipées nécessitant un certain délai. Durant cette période, Jacques Chirac aurait ainsi parfaitement pu rester en fonction montrant ainsi que sa déférence allait à la majorité parlementaire en priorité, ce qui n'aurait pas été contradictoire avec la lettre de l'article 8 de la Constitution.

Une telle pratique n'aurait cependant pas été dépourvue de conséquences et aurait profondément modifié la coloration présidentiale du dispositif constitutionnel régissant le départ du Chef de Gouvernement sous la Cinquième République. Pourtant, dès la période de l'entre-deux-tours, il eut à cœur d'assurer à François Mitterrand qu'en cas de victoire de sa part, il présenterait bien la démission de son Gouvernement dans les jours qui suivraient sa réélection, sans attendre les résultats des élections législatives que provoquerait l'inéluctable dissolution¹⁴⁷⁵.

Ce positionnement du Premier ministre sortant, justifié selon ses termes par « le respect de la tradition républicaine »¹⁴⁷⁶ paraît aujourd'hui aller de soi. Il n'en a pas moins été l'objet préalable d'un vrai débat doctrinal. L'interprétation contraire n'aurait cependant pas été conforme à l'esprit des institutions. Selon l'acception privilégiée par le constituant, le Président de la République doit pouvoir mettre en œuvre la plénitude de ses prérogatives, et ne pas être dépendant du Parlement quant au choix des Hommes. Jean Gicquel l'exprime dans des termes très clairs : « le Président de la République réélu doit disposer immédiatement de l'intégralité de ses attributions, ce qui suppose la capacité de désigner un chef de Gouvernement. Sa marge de manœuvre ne saurait être limitée ni par son prédécesseur, ni par sa propre volonté antérieure, ni enfin par le choix naguère imposé par la cohabitation »¹⁴⁷⁷.

Cette pratique fut donc naturellement répétée par Edouard Balladur en 1995 puis par Lionel Jospin en 2002, de sorte que l'on peut considérer qu'elle est communément admise, y compris en cas de

¹⁴⁷⁵ En réalité, une partie des observateurs de la période considère que Jacques Chirac a laissé volontairement planer l'ambiguïté sur ses intentions, considérant que ce flou pouvait lui être bénéfique dans la perspective de l'élection présidentielle. C'est acculé par le Président de la République sortant qu'il s'est finalement prononcé sur cette question centrale.

¹⁴⁷⁶ Selon son expression « Je tiens tout d'abord à vous rassurer Monsieur Mitterrand, je respecterai la tradition républicaine, vous n'en doutez pas ». Face à face télévisée du 28 avril 1988.

¹⁴⁷⁷ J.GICQUEL et J-E.GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 32e édition, 2018, pp 580 et s.

discordance des majorités. La Cinquième République a bien confirmé l'usage fixé sous les deux Républiques précédentes, mais les contours de cette obligation ne sont plus les mêmes. Celle-ci s'attache davantage à témoigner du caractère totalement discrétionnaire de la désignation du Premier ministre par le Président et de la nécessité que sa marge de manœuvre ne soit aucunement entravée.

Bien qu'elle soit entrée dans notre droit, l'obligation de démission du Premier ministre au lendemain d'une élection présidentielle continue à susciter la controverse, précisément parce qu'elle témoigne d'une conception purement présidentialisée. Dans un article publié à la veille du premier tour de l'élection présidentielle de 2017, Armel Le Divellec en conteste le bien-fondé : « On s'abuse en pensant que le scrutin des 23 avril et 7 mai déterminera un Gouvernement pour les cinq années à venir. Le Président de la République n'est [...] pas en mesure de gouverner seul [...] ; il ne peut le faire qu'avec l'aide d'un Premier ministre et d'un gouvernement, eux-mêmes légitimés (ou tout au moins tolérés) par l'Assemblée Nationale »¹⁴⁷⁸.

L'auteur récuse ainsi la logique selon laquelle le Premier ministre dépendrait en premier lieu du Président de la République, évoquant le caractère déterminant des élections législatives qui lui permet de disposer d'une majorité parlementaire suffisamment solide pour pouvoir gouverner. Suivant cette logique, il voit dans la présentation systématique de la démission du Gouvernement après les élections présidentielles, un dévoiement lié à la pratique présidentialisée estimant que « le Premier ministre n'est pas juridiquement tenu de démissionner immédiatement après l'élection présidentielle. Aucune règle formelle de la Constitution ne lui en fait l'obligation. Ce n'est qu'en vertu d'une pratique certes constante mais sans bases juridiques que les Premiers ministres acceptent de s'y soumettre »¹⁴⁷⁹. Pour Armel Le Divellec, la légitimité du Gouvernement est donc double, et de cela il résulte que le Premier ministre Bernard Cazeneuve pouvait parfaitement être fondé à attendre le résultat des élections législatives avant de démissionner.

Derrière cet article, on comprend qu'il y a deux lectures de la Constitution qui s'affrontent. La première a totalement intégré l'idée d'une complète dépendance entre Président et Gouvernement et son autonomie vis-à-vis de la majorité parlementaire, la seule limite en la matière reposant sur l'article

¹⁴⁷⁸ A.LE DIVELLEC, « Rien n'oblige le Premier ministre à démissionner au lendemain de l'élection présidentielle », in *La Croix*, le 14 avril 2017, rubrique Débats.

¹⁴⁷⁹ Ibidem.

49 de la Constitution. La deuxième acception, retenue par Armel Le Divillec, déplore certaines dérives du présidentielisme majoritaire, et prône le retour à une pratique plus compatible avec l'orientation initiale du régime¹⁴⁸⁰.

A travers la question de la démission du Premier ministre au lendemain d'une élection présidentielle se pose celle de l'effectivité du régime parlementaire de la Cinquième République. Le raisonnement est à cet égard séduisant, et s'avère au premier abord plus conforme avec la lettre de l'article 8 de la Constitution, bien que celui-ci ne prohibe pas explicitement la pratique de la « démission-révocation ». Il se heurte cependant à des obstacles. D'abord, la mécanique naturelle des institutions va en sens inverse avec l'inversion du calendrier électoral. Par ce biais, la loi organique place l'élection présidentielle au cœur du système constitutionnel, et fait dépendre étroitement de celle-ci le résultat des élections législatives. Une telle logique va donc dans le sens d'un renforcement du lien entre Président de la République et Premier ministre, et atténue du même coup le rôle de chef de la majorité parlementaire constitutionnellement dévolu à ce dernier¹⁴⁸¹. La pente naturelle des institutions va dans le sens du présidentielisme majoritaire.

Jean-Éric Gicquel notait déjà en 2002 l'impossibilité matérielle pour un Premier ministre de se maintenir contre le gré du Président¹⁴⁸². Cette remarque vaut naturellement en période de cohabitation, mais sans doute plus encore en cas de concordance des majorités. Le Premier ministre n'est alors pourvu d'aucune légitimité propre, sinon celle d'avoir été désigné par le Président sortant. Dès lors que le mandat de cette dernière cesse, il perd sa source de légitimité. En plus d'être constitutionnellement contestable, son maintien en fonction est également inutile, parce qu'il ne disposera plus des moyens effectifs de gouverner. Une telle situation entraînerait donc mécaniquement une paralysie des institutions, certes de courte durée les élections législatives intervenant un mois après les présidentielles, mais non souhaitable pour autant.

Quel que puisse être le bien-fondé des arguments mis en avant par ceux qui prônent un retour à une

¹⁴⁸⁰ L'un des arguments avancé par l'auteur est le suivant : La démission systématique du Premier ministre au lendemain d'une élection présidentielle « ne se justifie pas nécessairement : elle masque le fait qu'un Premier ministre tire constitutionnellement sa légitimité à la fois du Président et de l'Assemblée Nationale. C'est pourquoi il serait beaucoup plus logique que le Président de la République attende l'élection de la nouvelle assemblée pour démissionner ».

¹⁴⁸¹ Sur cette question voir notamment P.AVRIL, « Equilibrer la présidence quinquennale », *op.cit.*, pp 149-159.

¹⁴⁸² J-E.GICQUEL, *op.cit.*, pp 10 et s.

lecture plus conforme aux orientations parlementaires initiales de l'article 8, il faut bien constater que la pratique constitutionnelle a confirmé le caractère systématique de la démission du Premier ministre au lendemain d'une élection présidentielle. La même logique prévaut pour les élections législatives.

(ii)- Les fondements de l'obligation de démission du Premier ministre au lendemain des élections législatives

Les racines de l'usage consistant pour un Gouvernement à présenter sa démission au lendemain des élections législatives sont moins anciennes que pour les élections présidentielles. Sous la Troisième République, la pratique constitutionnelle était inconstante et dépendait du résultat des élections. En cas de victoire le Chef du Gouvernement ne présentait généralement pas sa démission. A l'inverse, en cas de défaite électorale il partait systématiquement. Restait une position intermédiaire, liée à la complexité de la structuration de la vie partisane de la Troisième République, lorsque le Président du Conseil sortant n'obtenait pas de majorité claire, mais n'était pas non plus véritablement défait. Celui-ci tentait alors de réunir autour de lui une coalition suffisamment solide, et ce n'est qu'en cas d'incapacité à structurer qu'il démissionnait¹⁴⁸³.

Sous la Quatrième République, il y a bien une obligation systématique de démission au lendemain des élections législatives, mais celle-ci résulte des prescriptions constitutionnelles. En effet, aux termes de l'article 45 de la Constitution du 19 octobre 1946 : « au début de chaque législature, le Président de la République après les consultations d'usage désigne, désigne le Président du Conseil ». Le dispositif ne laisse donc pas la place au doute. Une telle logique correspond pleinement au régime parlementaire de la Quatrième République, l'existence du cabinet reposant sur l'existence d'une coalition parlementaire prête à le soutenir. Les mécanismes d'investiture mis en place à la fois par la lettre de la Constitution et par la pratique institutionnelle vont en ce sens.

Sous la Cinquième République, la pratique s'établit d'emblée, sans qu'elle ne résulte d'une quelconque disposition constitutionnelle. Elle emprunte autant à la Constitution du 19 octobre 1946 qu'à la tradition constitutionnelle britannique. L'obligation de démissionner au lendemain des élections législatives s'impose d'évidence lorsque le Gouvernement est défait. C'est le principe même du régime parlementaire et le mécanisme de l'article 49 alinéa 2 rend de toute manière impossible le maintien

¹⁴⁸³ Ce fut le cas des cabinets Ferry, Brisson et Dupuy.

d'un Gouvernement qui ne serait pas compatible avec la majorité parlementaire¹⁴⁸⁴.

Cette pratique surprend davantage lorsque celui-ci obtient au lendemain des élections législatives la majorité, ce parfois avec une avance confortable. En réalité, comme pour les élections présidentielles, l'obligation de démissionner au lendemain des élections législatives s'attache à une logique différente. Loin de témoigner du lien entre majorité parlementaire et Gouvernement, elle renforce encore l'idée que celui-ci est d'abord tributaire du Président de la République. Le remplacement de Georges Pompidou par Maurice Couve de Murville au lendemain de sa victoire en 1968 en apporte une illustration probante¹⁴⁸⁵.

L'acte de démission du Premier ministre a en réalité pour effet de le déposséder de sa victoire. A travers cette obligation, et surtout après l'acceptation surprise par le Général de Gaulle, il perd ainsi toute possibilité de s'appuyer sur la majorité parlementaire pour marquer son autonomie vis-à-vis du Président de la République. Dans la lecture présidentielle qui prévaut sous la Cinquième République, la démission a donc un sens précis. Dès lors qu'il y a concordance majoritaire, ce n'est pas de la coloration parlementaire que dépend en premier lieu le sort du Premier ministre, mais bien du bon vouloir du Président de la République¹⁴⁸⁶.

Pour qualifier cette démission Philippe Ardant parle de « démission de courtoisie »¹⁴⁸⁷, comme si celle-ci n'avait qu'un caractère protocolaire. Plusieurs éléments lui donnent du crédit. D'abord la pratique constitutionnelle montre que le Président de la République peut exiger et obtenir, la démission de son Premier ministre à tout moment. Dès lors l'idée d'une présentation systématique perd quelque peu son sens, puisque le lien de dépendance entre le Chef de l'Etat et le Chef de Gouvernement est continu.

D'autre part, si l'on excepte le cas de Georges Pompidou qui s'inscrit dans un contexte politique bien particulier, les élections législatives ne sont la cause du départ effectif d'un Premier ministre qu'en cas

¹⁴⁸⁴ Ce fut évidemment le cas de Laurent Fabius en 1986, de Pierre Bérégovoy en 1993 et d'Alain Juppé en 1997.

¹⁴⁸⁵ Francis Hamon et Michel Troper y voient un acte fondateur de l'expression de la supériorité du Président de la République sur l'Assemblée Nationale quant au sort du Chef de Gouvernement. Cf F.HAMON et M.TROPER, *op.cit.*, p 646.

¹⁴⁸⁶ Jean-Eric Gicquel parle cependant d'obligation hybride dans la mesure où celle-ci n'est pas dénuée de lien avec le régime parlementaire de la Quatrième République. Cf J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 12.

¹⁴⁸⁷ Cf Ph.ARDANT et B.MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit.*, p 500.

d'échec de la majorité parlementaire, et c'est alors la seule configuration où cette option s'impose au Président de manière indépendante de sa volonté. Certes, l'on pourrait observer qu'en 1997, avant le premier tour des élections législatives, Jacques Chirac sentant le risque accru d'une défaite électorale d'importance, avait largement laissé circuler l'idée que son Premier ministre quitterait ses fonctions même en cas de victoire, et serait remplacé par Philippe Séguin.

Toutefois, rien ne permet de dire si le Président de la République aurait effectivement déféré à cette promesse, et il convient de relever comme en 1968 le caractère hautement particulier de la dissolution de 1997¹⁴⁸⁸. Il est donc difficile d'en tirer des enseignements généraux. Quoiqu'il en soit cette pratique n'a été véritablement remise en cause par aucun Chef de Gouvernement, même s'il apparaît que Georges Pompidou avait marqué certaines réticences à s'y plier en 1967¹⁴⁸⁹. Cela reposait en réalité sur des contingences essentiellement politiques.

On peut donc légitimement considérer que la répétition systématique de cet usage ancien, que ce soit au lendemain des élections présidentielles ou législatives fait peser une obligation au sens juridique du terme sur le titulaire de la fonction de Premier ministre. Dès lors, il importe de caractériser la norme juridique qui en découle.

B. Valeur juridique de l'obligation de démission du Premier ministre au lendemain d'une élection nationale

La doctrine diverge sur la qualification susceptible d'être attribué à cette pratique. Une partie des auteurs parle ainsi de « tradition républicaine » ou simple usage, sans s'attacher véritablement au caractère contraignant de la norme¹⁴⁹⁰. D'autres auteurs à l'instar de Gilles Toulemonde insiste sur le caractère obligatoire de cette règle : « En revanche, il est deux autres cas dans lesquels le Premier ministre doit remettre la démission de son Gouvernement. Bien que non prévue par la Constitution ces hypothèses sont une coutume [...] du régime parlementaire tellement suivie qu'il est impensable que le Premier ministre ne s'y plie pas. Le Premier ministre remet au Président de la République la

¹⁴⁸⁸ Celle-ci est qualifiée de « dissolution tactique », F.HAMON et M.TROPER, *op.cit.*, p 737.

¹⁴⁸⁹ Jean-Éric Gicquel explique ainsi que la courte victoire obtenue par la majorité compromettait l'élection de Jacques Chaban-Delmas à la Présidence de l'Assemblée-Nationale. Le mécanisme de l'article 23 de la Constitution imposant une stricte incompatibilité entre les mandats parlementaires et ministériels, la situation pouvait vite constituer un casse-tête inextricable. Pour des développements plus précis voir J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 11.

¹⁴⁹⁰ Voir notamment J.MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement.*, *op.cit.*, p 181.

démission de son gouvernement à la suite de chaque élection présidentielle ou des élections législatives générales ». ¹⁴⁹¹

La notion de coutume constitutionnelle diffère de l'usage en ce qu'elle a acquis une force obligatoire, et suppose donc une pratique qui soit répétée sur une période suffisamment longue, de manière constante et générale, et sans qu'aucun comportement ne vienne l'interrompre même momentanément. A ces conditions s'ajoute un élément psychologique, le destinataire de la règle devant avoir eu la conviction d'être lié par un sentiment d'obligation incontournable (*opinio juris*), sans qu'une partie du public visé n'ait contesté la force obligatoire de la pratique (*opinio communis*). Le sentiment commun doit donc être que la norme est pleinement intégrée à l'ordonnement juridique, et qu'il s'agit bien d'une règle de droit et non seulement d'une contrainte factuelle (*opinio necessatis*). L'appréciation de telles conditions revêt donc une certaine subjectivité dans la mesure où elle suppose de pouvoir non seulement maîtriser complètement l'essence de la règle, mais également d'être en mesure de caractériser les facteurs psychologiques qui justifient son utilisation ¹⁴⁹².

D'autres auteurs récusent l'utilisation du qualificatif de coutume constitutionnelle que ce soit pour l'obligation de démission au lendemain des élections présidentielles ou au lendemain des élections législatives. C'est notamment le cas de Jean-Éric Gicquel qui fonde notamment son raisonnement sur la constance de la pratique observée. Il montre ainsi que celle-ci a été d'application fluctuante sous la Troisième République, puisqu'une partie des destinataires de la norme ne s'y sont pas pliés ¹⁴⁹³. D'autre part, si la pratique est constante sous la Cinquième République, elle ne s'est pas imposée d'entrée de jeu au lendemain de la démission du Général de Gaulle. La présentation de la démission de Georges Pompidou en 1965 a bien été le fruit d'hésitations doctrinales.

De même, ce dernier a également remis en cause la nécessité de devoir juridiquement se soumettre à cette obligation au lendemain des élections législatives de 1967. Ces tâtonnements initiaux peuvent qu'être interprétés comme relevant davantage d'un choix politique de la part des titulaires de l'exécutif, sans que ceux-ci n'aient d'abord agi en ayant le sentiment d'être liés par une obligation. Dès lors

¹⁴⁹¹ G.TOULEMONDE, *op.cit.*, pp 104-105.

¹⁴⁹² Pour des développements plus prolixes, notamment sur la distinction entre usage et coutume constitutionnelle, voir notamment J.CHEVALLIER, « La coutume et le droit constitutionnel français », in *RDP*, 1970, p 1383 et s.

¹⁴⁹³ Pour l'appréhension complète du raisonnement, J-E.GICQUEL, *op.cit.*, pp 13 et s.

l'élément psychologique qui fonde la notion de coutume nous paraît devoir être contesté.

Un deuxième élément est source de difficulté : les fondements idéologiques de la règle divergent selon la période. La logique Parlementariste des Troisième et Quatrième République n'a rien à voir avec l'appréhension présidentialiste qui s'est ensuite développée. Là encore, cette différence dans les ressorts psychologique de la norme rend difficile la reconnaissance d'une *opinio communis*, condition pour caractériser une coutume constitutionnelle.

Une partie de la doctrine considère que la pratique de la démission systématique du Gouvernement au lendemain d'une élection nationale constituerait plutôt une convention de la Constitution¹⁴⁹⁴. Il n'est plus besoin à ce stade de présenter ce qui fait la spécificité de telles normes. Tout juste devra-t-on se borner à rappeler ce qui peut la distinguer de la coutume. La convention apparaît comme une « norme hybride », reposant davantage sur une approche comportementale du droit. Au contraire de la coutume qui n'existe que parce qu'elle est perçue par ses destinataires comme ayant une force obligatoire incontournable telle que sa violation serait susceptible de produire en droit des effets juridiques, l'essence des conventions reposent d'abord sur une opposabilité politique¹⁴⁹⁵.

Les destinataires peuvent ainsi parfaitement ne pas avoir perçu sa dimension obligatoire, ou ne pas véritablement s'être interrogés sur les racines de la pratique. Ce qui est déterminant en premier lieu, c'est l'existence d'une habitude politique de nature à créer une forme de contrainte. La dimension psychologique du concept est donc parfaitement secondaire. La convention s'attache donc plus que la coutume à l'idée de tradition républicaine. L'effectivité de la règle portée par une convention, ne réside donc pas dans l'existence d'une sanction juridique, puisqu'elle n'est pas opposable devant une Cour, mais bien dans les effets politiques difficilement réversibles pour qui s'en écarterait.

Ici se trouve sans doute tout le paradoxe de la notion : l'existence d'un côté d'une règle comportementale ayant acquis une force obligatoire par la répétition dans le temps, mais l'absence de reconnaissance juridique de cette règle selon une approche purement pyramidale du droit. Peu

¹⁴⁹⁴ On peut citer par exemple C.Vimbert qui y voit à la fois un « élément de moral », une « figure rhétorique » et une « règle du jeu politique », ce qui n'est pas sans rappeler la notion de convention de la Constitution. Cf C.VIMBERT, *La tradition républicaine en droit public français*, thèse, L.G.D.J, 1992, pp 287-288.

¹⁴⁹⁵ Sur ce point voir notamment O.BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1999, n°6, pp 69 et s.

importe alors que la règle soit ou non sanctionnée juridiquement parlant. Ce qui compte avant tout, c'est sa dimension morale et comportementale.

L'existence de conventions n'en résulte pas moins de critères précis, caractérisée selon la méthode de *Jennings*, maintes fois utilisée dans cette thèse pour tenter de caractériser la valeur juridique de certaines pratiques. Jean-Éric Gicquel en fait une application rigoureuse pour décider de l'attribution ou non du qualificatif de convention de la Constitution à la pratique sus-évoquée¹⁴⁹⁶. D'abord, il convient de s'interroger sur l'existence d'un précédent. Ici, la volonté des titulaires du pouvoir exécutif est contestable. Il peut même apparaître à première vue que ces derniers ont au contraire tout fait pour que leurs successeurs ne puissent se sentir liés d'une quelconque manière. Les déclarations du Général de Gaulle et de Georges Pompidou en 1965 après les premières élections présidentielles, puis au lendemain des élections législatives 1967 vont en ce sens.

Pourtant, la répétition de l'usage a été systématique. Comme le relève Jean-Éric Gicquel, l'existence de quatre configurations contextuelles différentes : concordance ou discordance des majorités pour une élection présidentielle ou pour une élection législative, n'a pas obéré l'application continue et systématique de l'usage¹⁴⁹⁷. Ici, il est donc clair que l'existence d'un précédent n'est pas contestable. Peu importe au fond, et contrairement au raisonnement qui eut prévalu s'il s'était agi de tenter de caractériser l'existence d'une coutume constitutionnelle, que les auteurs aient éventuellement été tentés de remettre en cause l'application ou le caractère obligatoire de la règle. Cela n'affecte pas l'existence du précédent.

La deuxième partie du raisonnement consiste à s'assurer que les responsables politiques se soient effectivement sentis liés par la répétition de cet usage. Ici, le raisonnement est plus complexe. La difficulté étant de déterminer la nature réelle de ce qu'est la notion de « tradition républicaine », invoquée à maintes reprises autant par la doctrine que par les responsables politiques eux-mêmes pour justifier l'usage. Selon les auteurs qui se sont penchés sur la question, l'idée de tradition républicaine

¹⁴⁹⁶ Il relève par ailleurs à l'instar de Pierre Avril, que cette méthode est celle qui a été employée de longue date par la Cour suprême canadienne avant d'être adoptée par les auteurs britanniques contemporains. Il met également en exergue le caractère relatif de cette méthode, tout en observant qu'elle épouse bien notre conception positiviste du droit. Voir notamment sur ce sujet P.AVRIL, *op.cit.*, p 330 et s.

¹⁴⁹⁷ J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 13.

revêtirait un caractère protéiforme¹⁴⁹⁸.

Lato sensu, il s'agirait d'une notion carrefour, synthétisant les présupposés, les valeurs fondamentales, et les normes de référence sur lesquelles s'appuie la République française. Si certaines trouvent leurs fondements dans la Constitution, d'autres puisent leurs racines dans le passé. *Stricto sensu*, la notion regroupe des rites, des habitudes systématiquement répétés sous la Cinquième République, mais issus de régimes passés, et qui « fixent à défaut d'imposer un comportement considéré comme normal dans des situations de temps ou de lieu déterminées ». Dès lors, se pose la question de l'opposabilité juridique d'une telle notion, sa reconnaissance pouvant tendre à la rattacher davantage à la notion de coutume qu'à celle de convention.

La réponse du Conseil Constitutionnel fut à cet égard en demi-teinte. S'il a admis que celle-ci puisse être éventuellement constitutive d'une obligation, il a en revanche récusé qu'elle puisse servir de fondement à une application *contra legem*¹⁴⁹⁹. Le texte constitutionnel prime donc en quelque sorte de manière systématique sur les pratiques passées. Ce faisant, le Conseil prémunit la lettre de la Constitution contre un recours trop facile à la *lex imperfecta*, qui pourrait constituer à créer des coutumes ou des conventions pour tenter de donner une légitimité à des pratiques allant à l'encontre même du texte. De telles notions pourraient alors rapidement devenir des artifices doctrinaux.

Dès lors, l'analyse du degré effectif de contrainte résultant de la convention peut s'avérer délicate, et suppose de sortir de la lecture binaire consistant à trancher de manière ferme entre obligation ou faculté. C'est sans doute oublier une échelle qui est celle de l'opportunité politique. Une règle peut parfaitement être répétée de manière habituelle et convenue, parce qu'elle est jugée politiquement souhaitable sans constituer pour autant une contrainte au sens juridique du terme. La pratique est alors à mi-chemin entre l'obligation et la faculté, sa répétition étant la résultante d'un choix de la part des acteurs, mais en partie conditionné par les *us et coutumes* de leurs prédécesseurs.

L'idée même de tradition républicaine de maniement complexe. Celle-ci est en réalité au croisement entre contrainte juridique et circonstances politiques¹⁵⁰⁰. L'absence de contrainte au sens juridique du

¹⁴⁹⁸ C.VIMBERT, *op.cit.*, p 287.

¹⁴⁹⁹ Voir notamment la décision N°88-244 DC du 20 juillet 1988, citée in J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 12.

¹⁵⁰⁰ M.VIMBERT, *op.cit.*, p 287 et s.

terme n'induisant pas nécessairement que les destinataires de la norme ne se soient sentis tenus politiquement. L'appréciation en la matière est alors à adapter au contexte politique. On peut à cet égard douter du caractère effectivement contraignant de la pratique lors du septennat du général de Gaulle. Il s'agissait alors de construire l'architecture générale des grands principes qui allaient régir la Cinquième République¹⁵⁰¹. Il est, en revanche, difficile de tenir le même raisonnement pour les successeurs de Georges Pompidou qui ont déferés à cette pratique sans jamais remettre en cause son bien-fondé.

Peu importe finalement que l'obligation qui s'en détache soit de nature juridique, politique ou même purement morale. Les tenants de l'exécutif se sont en quelque sorte sentis contraints de répéter le recours à la règle. Aussi, tendrions-nous plutôt, à l'instar de Jean-Éric Gicquel à considérer la contrainte comme suffisamment caractérisée.

Reste enfin à déterminer la raison d'être de la règle. La seule invocation de la « tradition constitutionnelle » ne saurait suffire, celle-ci servant à expliquer le phénomène de répétition mais non la raison de l'utilisation de la règle elle-même. Jean-Éric Gicquel estime qu'elle se fonde d'abord sur le principe du respect des suffrages¹⁵⁰². En acceptant l'idée de présenter sa démission après chaque élection nationale, le Chef de Gouvernement remettrait symboliquement son mandat en jeu. Cela atténuerait l'absence de légitimité populaire directe dont pâtit le Gouvernement.

De manière plus concrète, un tel usage permet aussi de condamner certaines attitudes susceptibles d'être considérées comme juridiquement fondées, mais politiquement inacceptables ou de nature à paralyser durablement la vie politique institutionnelle. C'est le cas d'un Premier ministre désavoué lors de législatives, qui peut parfaitement rester en fonction et laisser le soin à l'Assemblée de prendre l'initiative de son renversement, ou dont le parti serait battu aux élections présidentielles et qui peut alors s'appuyer sur la majorité parlementaire discordante pour rester jusqu'aux élections législatives suivantes.

¹⁵⁰¹Tout porte à croire qu'en 1965 comme en 1967, Georges Pompidou a bien choisi de présenter de lui-même sa démission, ce qui atténue alors l'idée d'une action sous la contrainte.

¹⁵⁰²Selon ses termes : « la raison d'être semble être *a priori* le respect du suffrage universel. Celui-ci condamne certaines attitudes qui seraient néanmoins juridiquement fondées ». Cf J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 13.

L'opposabilité de la règle ne repose pas alors sur des facteurs juridiques. Les organes compétents ne peuvent le contraindre à partir. En revanche, l'existence d'une obligation morale ou politique peut jouer pleinement son rôle. Toutefois, il paraît difficile de limiter l'essence de la règle à ce seul aspect, surtout telle qu'elle est désormais interprétée sous la Cinquième République. La victoire de Pompidou aux élections législatives de 1968 n'a pas empêché sa démission.

D'autres impératifs peuvent donc être de nature à venir fonder l'existence de la pratique de la démission au lendemain des élections nationales. Celle-ci peut avoir l'utilité de créer l'idée d'un contrat de gouvernement. Celui-ci lie alors le Gouvernement à la fois au Président de la République prenant, mais aussi à la majorité parlementaire¹⁵⁰³. Une telle appréhension des choses épouse alors la conception dualiste des institutions, puisqu'elle est conforme à la double responsabilité prévue par la Constitution. Un Gouvernement ne peut se maintenir en période de discordance des majorités s'il n'est soutenu par la majorité parlementaire, et en période de concordance des majorités par le Président de la République. La présentation de la démission rappelle simplement le caractère incontournable de cette réalité, même si elle est simplement symbolique.

Reste enfin une troisième raison, plus conforme à la lecture actuelle des institutions, et mise en exergue de manière prépondérante par Jean-Éric Gicquel. Il s'agit du renforcement de la primauté présidentielle¹⁵⁰⁴. La remise de la démission participerait alors de cet élément décisif en interdisant au Premier ministre de se prévaloir d'une légitimité autre que celle qu'il a pu acquérir. En lui demandant une nouvelle nomination après chaque échéance électorale, le Premier ministre marquerait ainsi sa déférence exclusive à son autorité, et rappellerait la plénitude du droit de révocation. Il faut donc en déduire que la règle trouve bien un fondement idéologique, dont l'appréhension diverge en fonction des périodes, mais que cette divergence n'a pas été suffisante pour entamer le phénomène de répétition de la pratique.

A la question de savoir si l'obligation de démission du Premier ministre au lendemain des élections nationales peut-être constitutive d'une convention de la Constitution, la réponse de Jean-Éric Gicquel tend donc plutôt vers l'affirmative, notamment dans une stricte application de la méthode de Jennings

¹⁵⁰³ Une telle appréhension des choses était par exemple prônée par Michel Debré au début de la Cinquième République, mais selon une appréhension plutôt Parlementariste des choses.

¹⁵⁰⁴ *Op.cit.*, p 14.

évoquée plus haut. Suivant la conception développée par cet auteur britannique, la force des conventions tire sa légitimité de l'opposabilité politique qui en résulte. Cette question dépend toutefois nécessairement du contexte.

Un Premier ministre qui dérogerait à la tradition en ne présentant pas sa démission au lendemain d'une élection législative gagnée par la majorité présidentielle ne s'exposerait pas nécessairement à des conséquences politiques majeures. Une telle pratique pourrait même passer relativement inaperçue. En revanche, il est évident que s'il décidait de se maintenir soit contre la majorité parlementaire, soit contre la majorité présidentielle, cela créerait une situation politique de paralysie complète des institutions et il serait à terme poussé à la démission.

En l'espèce, la répétition dans le temps de la norme constitue un précédent répété, qui trouvait bien des fondements idéologiques sérieux et, l'ensemble des indices montrent que cette pratique allait au-delà d'un usage simple. Des réserves doivent toutefois subsister quant à la conviction des auteurs d'avoir agi sous la contrainte. La simple répétition du phénomène n'étant pas suffisante pour caractériser avec certitude le degré d'obligation qui pesait effectivement sur eux. S'il est donc certain que la pratique emporte un certain nombre d'indices qui vont dans le sens d'une convention de la Constitution, l'ambivalence du concept doit néanmoins conduire au maintien d'une certaine prudence. La question de la démission du Premier ministre au lendemain des élections législatives illustre donc pleinement l'ambiguïté de la notion de convention de la Constitution.

§2. La démission du Gouvernement sans changement effectif de Premier ministre, en dehors de tout scrutin national.

La démission du Gouvernement sans départ effectif du Premier ministre est le plus souvent la conséquence d'une élection nationale. En règle générale, lorsque l'acte de démission se situe en dehors du calendrier électoral national, il est alors voulu par le Président de la République, et correspond au souhait d'une révocation du titulaire de Matignon. Toutefois, la pratique constitutionnelle a révélé plusieurs hypothèses dans lesquelles la remise de démission gouvernementale n'est pas intervenue au lendemain d'une élection nationale, et a cependant entraîné une nouvelle nomination du même Premier ministre.

Celle-ci répond alors à des configurations bien précises. Elle peut servir de fondement à une nécessaire réaffirmation de la solidarité gouvernementale et constituer un acte d'autorité à la fois pour le Président de la République et pour le Premier ministre (i). Elle peut aussi être guidée par la nécessité pour le Premier ministre de montrer à l'opinion publique qu'il dispose encore du soutien élyséen après un échec électoral ou une période de crise politique(ii). Enfin, un troisième scénario, nettement plus exceptionnel est celui où après avoir hésité, le Président de la République décide finalement de renommer le même Premier ministre mais change symboliquement le Gouvernement pour bien marquer l'ouverture d'un nouveau cycle (iii).

(i)- Le changement de Gouvernement formel comme vecteur du renforcement de la solidarité gouvernementale

La remise de la démission du Gouvernement peut constituer un acte d'autorité du Premier ministre sur ses ministres. Ce dernier sait alors qu'il va être renommé par le titulaire de l'Elysée, mais sollicite symboliquement un changement de Gouvernement pour sanctionner un manquement de certains ministres au respect de la solidarité et de la cohésion gouvernementale. L'intérêt d'une telle manœuvre est alors de donner à cet acte une portée politique plus importante que s'il s'agissait d'un simple remaniement.

Une illustration flagrante en la matière est intervenue à la fin de l'été 2014, avec la démission du premier gouvernement Valls quelques mois après sa formation¹⁵⁰⁵. La ligne politique du gouvernement avait alors été critiquée par trois de ses membres lors d'une manifestation politique. La remise par Manuel Valls de la démission du gouvernement dans son entier pour écarter les trois ministres frondeurs constituait un acte d'autorité plus fort qu'un simple remaniement ministériel¹⁵⁰⁶. Les termes du communiqué de la Présidence de la République ne laisse d'ailleurs guère de doutes sur l'objectif poursuivi, pas plus que la rapidité avec l'opération a alors été menée, la composition sera

1505

¹⁵⁰⁶Le ministre en charge du redressement productif Arnaud Montebourg, avait vigoureusement plaidé contre la politique d'austérité mise en œuvre par le Premier ministre et acceptée implicitement par l'Elysée. Il avait aussi déploré une forme de virage à droite dans certains choix politiques gouvernementaux, et coalisé sur sa ligne plusieurs membres du Gouvernement, dont Benoît Hamon et Aurélie Filippetti, et de manière plus officieuse Christiane Taubira. La réaction de l'exécutif a surpris par sa rapidité et son ampleur. Dès le lendemain des déclarations d'Arnaud Montebourg, Manuel Valls a présenté la démission du Gouvernement dans son ensemble. Manuel Valls a été nommé Premier ministre dans la foulée, par le même communiqué que celui par lequel le Président avait accepté sa démission

annoncée mardi dans la journée »¹⁵⁰⁷.

Cet exemple montre bien l'intérêt du recours au processus du changement de Gouvernement. En théorie, le départ des trois ministres aurait parfaitement pu s'inscrire dans le cadre d'un remaniement classique. Mais passer par une remise de démission à l'Élysée conduisait nécessairement à accroître le cérémonial entourant la formation de la nouvelle équipe : communiqué du Premier ministre, annonce officiel de la liste complète des ministres. Dès lors, le départ politique des ministres frondeurs avait nécessairement une portée politique plus importante, de nature à constituer un acte d'autorité. En apparaissant à l'initiative de la démission jusqu'à l'annonce définitive, le Premier ministre renforce également son positionnement de Chef du Gouvernement, et se pose donc en garant de la solidarité gouvernementale¹⁵⁰⁸.

Comme l'observe Jean-Jacques Chevallier, la présentation de la démission n'est pas une nécessité en soi, mais elle permet d'accroître la portée politique des modifications opérées, ce qui n'est jamais négligeable¹⁵⁰⁹. Le recours au procédé du changement de Gouvernement peut donc, plus qu'un simple remaniement constituer un vecteur intéressant de renforcement de l'unité et de la solidarité gouvernementale, et de l'autorité du Premier ministre. Cela permet aussi au Chef de Gouvernement de montrer qu'il conserve la confiance présidentielle, en dépit d'une crise gouvernementale ou d'une défaite électorale. Dans cette même hypothèse, la présentation spontanée par le Premier ministre de la démission du Gouvernement peut aussi marquer un acte de déférence.

(ii)- La démission au lendemain d'un échec électoral comme source de renouvellement de la confiance présidentielle

Un Chef de Gouvernement peut aussi remettre sa démission au Président de la République au lendemain d'un échec électoral, alors même qu'il sait devoir être renommé. Le changement de Gouvernement revêt alors plusieurs sens. D'abord, il est la manifestation de la dépendance entre le Président de la République et le Premier ministre. Confronté à l'échec, ce dernier laisse alors au

¹⁵⁰⁷ Communiqué de la Présidence de la République en date du 26 août 2014.

¹⁵⁰⁸ Sur la complexité du positionnement du Premier ministre en matière de préservation de la cohésion gouvernementale, voir notamment, J-L QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la Cinquième République*, 2^e édition, Dalloz, 1983, p 215 et s.

¹⁵⁰⁹ J-J.CHEVALLIER et al, *op.cit.*, p 242 et s.

Président le soin d'en évaluer la portée, et de décider de sa reconduction. Le Premier ministre convient en quelque sorte de la précarité d'un bail dont l'issue ne saurait dépendre que de la volonté présidentielle.

Le deuxième intérêt du recours à la procédure de démission est aussi de permettre un renouvellement de la légitimité du Chef de Gouvernement. Sous la Cinquième République, en période de concordance des majorités, le Premier ministre ne peut agir que parce qu'il dispose de la confiance présidentielle. En cas d'échec électoral, un simple remaniement ministériel ne vaut que soutien implicite, alors que le processus du changement de Gouvernement conduit à renommer le Premier ministre, et permet donc au Président de la République de lui accorder officiellement sa confiance. L'acte revêt alors une portée symbolique mais qui peut avoir une grande importance, si le Premier ministre est affaibli dans l'opinion publique. Il lui permet alors de regagner de la légitimité pour agir au nom et pour le compte du Président¹⁵¹⁰.

La démission de Jean-Pierre Raffarin au lendemain des élections régionales de 2004 répond simultanément à ces deux objectifs. Défait dans sa propre région, le Premier ministre voyait son autorité contestée au sein de son gouvernement. La même logique avait prévalu pour le gouvernement Barre en 1977, ou pour le gouvernement Mauroy en 1983, face à ce que Jean-Jacques Chevallier appelle la « malédiction des élections intermédiaires »¹⁵¹¹.

(iii)- Une occurrence difficile à qualifier : le changement de gouvernement du 14 novembre 2010.

Guy Carcassonne considère que dans la logique de la Cinquième République, le premier Premier ministre est toujours attendu, le deuxième est généralement une surprise¹⁵¹². Si la survenance du quinquennat a quelque peu obéré cette réalité, le mandat de Nicolas Sarkozy en constitue une bonne illustration. De manière assez attendu, il a fait de François Fillon son premier chef de Gouvernement. Ce ne fut une surprise pour personne. Il s'agissait de la première personnalité d'envergure à avoir officiellement accordé son soutien à Nicolas Sarkozy. Il avait été le coordonnateur de son projet

¹⁵¹⁰ La droite avait alors connu un échec électoral d'importance, puisqu'elle ne détenait plus que deux régions sur les vingt-deux. Son implication dans la campagne accentuait quelque peu le caractère personnel du désaveu subi

¹⁵¹¹ Ibid p 510.

¹⁵¹² G.CARCASSONNE, *op.cit.*, pp 80 et s.

politique, et surtout sa nomination à Matignon avait presque été annoncée pendant la campagne. De manière plus inhabituelle, il l'a renommé Premier ministre, et cela non sans avoir préalablement mis en scène l'annonce d'un changement de Gouvernement¹⁵¹³.

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés pour expliquer cette configuration inédite. Le premier réside sur des éléments d'ordre purement politique. François Fillon était doté dans l'opinion d'une popularité plus forte que celle du Président, et aucun des ministres pressentis pour prendre sa succession ne s'imposait réellement. Il est donc possible qu'après avoir envisagé réellement de changer de Premier ministre, Nicolas Sarkozy se soit ravisé en prenant en compte ces données¹⁵¹⁴.

La deuxième variable explicative est inhérente au quinquennat. Tout au long de son mandat présidentiel le Président de la République a incarné une certaine forme d'omniprésence politique, en multipliant les déplacements politiques, et en incarnant une forme de présence médiatique quotidienne. *A contrario*, son Premier ministre va privilégier une parole plus choisie et rare, ce qui préserve davantage sa popularité. Cette pratique a pu conduire à une certaine forme d'inversion des rôles, le Président de la République investissant des champs qui relèvent par tradition du gouvernement¹⁵¹⁵. C'est bien l'accélération du temps politique, sans doute appuyée par le tempérament des hommes, qui a conduit à ce dévoiement de la pratique institutionnelle.

Si la décision présidentielle a donc pu être soumise à une certaine contrainte politique, les apparences ont été préservées. François Fillon n'a pas été « renommé » Premier ministre immédiatement après avoir présenté sa démission le samedi, mais seulement le lendemain, ce qui permettait de marquer symboliquement l'exercice d'un véritable pouvoir de choix¹⁵¹⁶. Il n'en demeure pas moins difficile dans le contexte du quinquennat, pour le Président de la République de se séparer d'un Premier

¹⁵¹³ Ce paradoxe était exprimé de manière laconique par la Presse quotidienne régionale le jour de la démission du principal intéressé : « bien qu'ayant donné la démission de son Gouvernement François Fillon reste le mieux placé pour se succéder à lui-même ». Cf J-C.SOULERY, « Remaniement. Démissionnaire hier, François Fillon a été renommé ce matin », in *La Dépêche*, 14 novembre 2010. En réalité, avait été annoncé de longue date aux journalistes, lesquels spéculaient largement sur l'identité de celui qui serait le successeur de Fillon à Matignon. La liste des candidats putatifs au poste de Premier ministre ne finit d'ailleurs jamais de s'allonger, preuve peut-être qu'aucun ne s'imposait véritablement.

¹⁵¹⁴ Cf notamment L.EQUY, « Fillon l'inamovible de Matignon », *Libération*, 14 novembre 2010.

¹⁵¹⁵ Cf notamment F.REYNES, *op.cit.*, p 414 et s.

¹⁵¹⁶ Pour des développements plus précis voir notamment C.MEEUS, « Sarkozy-Fillon les secrets d'un couple qui dure », in *Le Figaro*, 19 novembre 2010.

ministre plus populaire que lui¹⁵¹⁷. L'acceptation par Emmanuel Macron de la démission du gouvernement Philippe au lendemain des municipales de juin 2021 dément cette assertion de principe, mais elle s'inscrit dans un contexte bien particulier.

Quoiqu'il en soit, le changement de gouvernement du 14 novembre 2010 demeure inédit, et donc intéressant constitutionnellement. Le quinquennat illustre sous un jour différent les rapports entre Président de la République et Premier ministre. Cette transformation affecte également la responsabilité individuelle des ministres à l'égard du Président.

¹⁵¹⁷Voir notamment, F.FRESSOZ, « Un changement d'équipe qui signe l'affaiblissement de la puissance présidentielle », *Le Monde*, 16 janvier 2010.

Chapitre 2 : Le départ individuel des autres membres du gouvernement, marque du « glissement présidentieliste » de la Cinquième République

Les remaniements ministériels sont régis par l'article 8 alinéa 2 de la Constitution, lequel prévoit que le Président de la République peut mettre fin « sur proposition du Premier ministre » aux fonctions des autres membres du Gouvernement. Dans sa rédaction initiale, cette disposition ne leur reconnaît pas le faculté de démissionner. Il appartient seulement aux responsables de l'exécutif de mettre fin à leurs fonctions¹⁵¹⁸. D'évidence, il s'agit bien d'une imprécision textuelle qui ne correspond pas à la réalité de la pratique institutionnelle de la Cinquième République, mais elle est révélatrice de l'Etat d'esprit général dans lequel a été conçue l'institution ministérielle ou le statut des autres membres du Gouvernement. Ceux-ci n'existent que dans une relation de dépendance avec les titulaires du pouvoir exécutif.

Suivant la lettre de l'article, le départ d'un membre du Gouvernement résulterait d'un mécanisme de codécision entre le Président de la République et le Premier ministre¹⁵¹⁹. Individuellement, l'article 8 alinéa 2 aurait donc pour effet de créer une responsabilité des ministres à la fois devant le chef de Gouvernement et devant le chef de l'Etat¹⁵²⁰. L'autonomie de révocation serait alors partagée entre les deux responsables de l'exécutif, de telle sorte qu'il serait formellement impossible pour le Président de se passer de la proposition de son Premier ministre, et que ce dernier ne peut aucunement agir seul, le décret actant le départ d'un membre du Gouvernement étant nécessairement d'émanation présidentielle, y compris en période de discordance des majorités.

L'autre trait distinctif entre le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement réside dans l'absence de responsabilité individuelle des ministres devant le Parlement. L'article 49 limite l'exercice d'une telle pratique à l'organe gouvernemental en tant que collectif, mais n'envisage pas

¹⁵¹⁸ Une formule de Guy Carcassonne résume bien le décalage entre la lettre de la Constitution et la pratique constitutionnelle : « Tout membre du Gouvernement peut démissionner ce qui dépend de lui seul. Tout membre du Gouvernement peut être révoqué, ce qui suppose la codécision du Président et du Premier ministre ». G.CARCASSONNE, *La constitution, op.cit.*, p 83.

¹⁵¹⁹ Sur cet aspect voir notamment les développements de Matthieu Caron, M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement, op.cit.*, p 231.

¹⁵²⁰ Comme le relève Harold Descloîtres et Gilles Toulemonde « les décrets mentionnent également dans les visas que l'on pourrait qualifier de « procédure » la proposition du Premier ministre. Il s'agit donc d'une reprise explicite de l'article 8 C. Cf H.DESCLODURES et G.TOULEMONDE, « Les décrets relatifs à la composition du Gouvernement. Recherche d'une cohérence », art.cit., p 48.

l'hypothèse d'une responsabilité politique individuelle. Naturellement le Parlement exerce bien sur les membres du Gouvernement un pouvoir de contrôle quotidien, *via* les questions écrites ou orales, lors des auditions devant les commissions permanentes de l'Assemblée, ou éventuellement par le biais des commissions d'enquêtes qui peuvent parfaitement avoir pour objet le contrôle de la politique gouvernementale. Mais soucieux de rationaliser les mécanismes permettant d'engager la responsabilité politique des membres du Gouvernement et de prémunir l'exécutif contre le risque d'un retour aux interpellations, le constituant n'a pas consacré de droit de révocation individuelle des ministres par le Parlement.

Cette réalité s'inscrit pleinement dans la logique de renforcement de l'autonomie du pouvoir exécutif voulue par le Général de Gaulle. Le sort personnel des autres membres du Gouvernement ne paraît dépendre que des responsables de l'exécutif. Il y a là une caractéristique du présidentialisme majoritaire. Fort d'un droit de révocation presque sans limite en cas de concordance des majorités, les responsables de l'exécutif et en tout premier lieu le Président de la République, apparaissent ainsi comme placés au sommet d'un édifice sur lequel les contre-pouvoirs effectifs demeurent bien faibles.

L'ensemble des départs individuels de membres du Gouvernement s'inscrivent dans le cadre de l'article 8 de la Constitution. Pourtant, cette disposition s'avère particulièrement elliptique pour rendre compte de l'ensemble des configurations que peut recouvrir la survenance d'un remaniement ministériel. L'origine de la sortie du Gouvernement est variable : celle-ci peut résulter d'un choix des ministres eux-mêmes, ou au contraire être imposée par les titulaires de l'exécutif. Dans l'exercice de leur fonction, les membres du Gouvernement sont tenus de respecter les impératifs de cohésion et de solidarité gouvernementale¹⁵²¹, ce qui suppose de se trouver en accord avec les orientations politiques définies par le Président de la République ou le Premier ministre. En cas d'incompatibilité manifeste, une démission provoquée ou spontanée, ou même une révocation explicite, s'impose parfois comme la seule option possible¹⁵²².

¹⁵²¹ Pour des développements plus prolixes sur l'origine et la portée du principe voir notamment C.DE NANTOIS, « La solidarité gouvernementale sous la Cinquième République : se soumettre, se démettre ou disparaître », *Jus Politicum*, *op.cit.*, pp 21 et s.

¹⁵²² Cette décision peut autant être la résultante des ministres, que celles du seul Président de la République ou du seul Premier ministre. Il peut aussi s'agir d'une démission par consentement mutuel chaque partis prenant acte de l'incompatibilité lorsque celle-ci est manifeste. Pour des développements plus prolixes voir notamment M.CARON, *op.cit.*, p 237.

Mais les causes de départs ne sauraient se limiter à la seule question du respect de la solidarité gouvernementale. Celles-ci sont multiples et résultent parfois de simples évolutions naturelles de carrières, certains membres pouvant préférer quitter leur portefeuille pour d'autres fonctions politiques ou institutionnelles. Elles peuvent également être le fruit d'une incapacité d'un ministre à s'imposer, ou d'une usure naturelle liée à la fonction. Chaque membre du Gouvernement répond devant les responsables de l'exécutif de la gestion du département ministériel qui lui a été confié, et plus encore que le Premier ministre, les autres membres du Gouvernement ont vocation à jouer si nécessaire un rôle de fusible. Les sorties du Gouvernement peuvent enfin être la résultante d'accidents de parcours tels que les échecs électoraux ou la mise en cause personnelle soit par la justice, soit même simplement par la presse. En l'absence de normes claires, c'est la pratique constitutionnelle qui a permis de dégager certaines constantes.

A l'analyse, il apparaît que les causes du départ des ministres sont souvent marqués par une certaine ambivalence (Section 1), qui ne rend pas moins nécessaire un travail de classification (Section 2).

Section 1. L'ambivalence quant à l'origine du départ des membres du gouvernement.

Les silences de l'article 8 alinéa 2 laissent libre cours à l'interprétation. La lettre de la Constitution consacre avec évidence l'existence d'un droit de révocation des ministres par le Président de la République sur proposition du Premier ministre, mais ce n'est que par l'usage, que le ministre se verra reconnaître le droit de présenter de lui-même sa démission. Dès lors, la distinction entre révocation et démission d'un membre du Gouvernement est bien la résultante de la pratique constitutionnelle de la Cinquième République (§1). Pour nécessaire qu'elle puisse paraître, cette distinction est à la fois poreuse, et insuffisante (§2).

§1. La distinction entre démission et révocation individuelle des ministres, corollaire logique de la pratique institutionnelle de la Cinquième République

L'action du ministre est par essence subordonnée. Il n'est plus besoin à ce stade de rappeler l'origine du terme, qui souligne la notion de service qui s'y attache. A l'origine, le ministre était d'abord le serviteur du Roi, et l'absence de contre-pouvoirs le rendait complètement dépendant de lui. Ce dernier disposait non seulement d'un droit de révocation totale, et l'étendue réelle des prérogatives du ministre

dépendait exclusivement du bon-vouloir du Roi¹⁵²³. Cette conception s'est progressivement érodée, et on associe désormais au terme « ministre » une somme d'honneurs qui témoigne de l'existence d'une véritable « dignité ministérielle ». L'accession à une telle fonction est souvent perçue comme une forme de *graal*, et suscite une forme de concurrence exacerbée.

Pourtant, dans sa conception actuelle, la fonction reste conçue comme intrinsèquement subordonnée. Cette idée était clairement exprimée par François Mitterrand au lendemain de son accession à la Présidence de la République : « J'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale »¹⁵²⁴. Certes, l'idée selon laquelle les ministres ne seraient que des collaborateurs des têtes de l'exécutif mérite d'être fortement nuancée. Le ministre joue un rôle essentiel au quotidien qui s'exprime à travers son pouvoir réglementaire de « chef de service »¹⁵²⁵. Il peut également, s'il dispose d'une certaine envergure et parvient à s'imposer à son administration, contribuer à donner une impulsion importante sur certains sujets techniques. Mais son influence stratégique reste limitée par le rôle de conduite et de détermination de la politique de la Nation exercé en pratique par le Président de la République, et dans une moindre mesure par le Premier ministre. En cela l'institution ministérielle retrouve bien sa vocation initiale, et le titulaire d'un portefeuille gouvernemental est d'abord conçu comme dépendant étroitement de l'exécutif.

Quitter le Gouvernement est donc l'un des itinéraires les plus logiques pour un ministre. Nicolas Sarkozy avait répondu en ces termes à l'un de ses proches, qu'il avait été contraint d'évincer à la faveur d'un remaniement et qui s'en était plaint ouvertement : « j'ai fait de toi un ancien ministre, ce n'est pas rien »¹⁵²⁶. Dans la logique des institutions, le titulaire d'un portefeuille est d'abord là pour porter la responsabilité de l'action du Gouvernement dans un domaine de compétence donnée. Peu importe qu'il ne soit pas véritablement le responsable d'une situation de tension, ou que ce soient précisément les choix posés par le Président de la République et le Premier ministre qui le fragilisent.

¹⁵²³ Sur l'origine de la fonction voir notamment, J.RIGAUD, « Pouvoirs et non pouvoirs d'un ministre », in *Pouvoirs*, n°36, pp 5-14.

¹⁵²⁴ Message de François Mitterrand, Président de la République, au Parlement le 8 juillet 1981 (JORF du 9 juillet 1981).

¹⁵²⁵ Un pouvoir réglementaire de chef de service lui est notamment reconnu par la jurisprudence du Conseil d'Etat notamment dans l'arrêt Jamart, CE, sect, 7 février 1936, Jamart, req n°43321. Pour des développements plus précis sur les implications de ce pouvoir de chef de service, voir notamment B.CHENOT, « Le ministre, chef d'une administration », in *Pouvoirs*, n°36, pp 79-84.

¹⁵²⁶ « Les petites phrases : du 1er février au 30 avril 2008 », *Le nouvel observateur*, Version en ligne.

Il est un fusible supplémentaire, le premier maillon de la chaîne en l'occurrence, pour protéger le chef de l'Etat. Cette idée est exprimée avec une certaine pertinence par l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin : « les ministres pensent toujours que leur travail est le seul paramètre personnel. Mais c'est faux. C'est injuste mais une éviction, c'est politique et non personnel »¹⁵²⁷. Il n'en reste pas moins que les anciens ministres vivent souvent avec une certaine désarroi leur sortie prématurée du Gouvernement.

La pratique institutionnelle regorge d'exemples, parmi lesquels celui de François Fillon. Limogé du portefeuille de l'éducation nationale au moment de la formation du Gouvernement Villepin, alors même qu'il faisait partie encore quelques mois auparavant des principaux favoris pour le poste de Premier ministre. Celui-ci avait, en marge de la passation de pouvoirs avec son successeur témoigner de son amertume : « on ne retiendra du septennat de Jacques Chirac que mes réformes [...]. Je vais m'investir à fond dans l'UMP. Préparer les échéances futures pour Nicolas Sarkozy en 2007. En me virant du Gouvernement, ils ont fait de moi un directeur de campagne avant l'heure »¹⁵²⁸. Le fait est qu'une sortie prématurée peut parfois entraîner un destin plus heureux. S'il n'a pas été le directeur de campagne de Nicolas Sarkozy, François Fillon s'imposera rapidement comme le responsable du projet présidentiel.

Souvent vécue difficilement, une éviction gouvernementale est néanmoins le corollaire évident de la responsabilité des ministres devant le Président et le Premier ministre. La sortie du gouvernement peut avoir pour origine une révocation, mais peut aussi résulter d'une démission émanant du titulaire de la fonction elle-même. L'article 8 alinéa 2 ne distingue pas ces deux hypothèses, puisqu'il ne reconnaît pas explicitement la possibilité aux autres membres du Gouvernement de démissionner¹⁵²⁹. Il est possible de voir dans ce silence constitutionnel une simple omission, mais on peut également y lire l'expression d'un refus. La nomination par le Président de la République serait un honneur et celui à qui elle échoit devrait accepter, en contrepartie, de renoncer complètement à son destin. Un ministre ne pourrait alors que demander au Président de bien vouloir le révoquer, mais ne pourrait prendre de manière officielle sur lui l'initiative de son départ.

¹⁵²⁷ Cité in J-P.BEDEI, *Sur proposition du Premier ministre*, *op.cit.*, p 199.

¹⁵²⁸ Voir notamment in R.GAURON et M.JOSEPH, « Les dates clés qui ont façonné la carrière de François Fillon », in *Le Figaro*, 21 novembre 2016.

¹⁵²⁹ Une partie de la doctrine considère que ce droit existerait en quelque sorte, naturellement. Voir notamment G.CARASSONNE, *op.cit.*, pp 82-83.

Pour séduisante qu'elle soit, une telle perception paraît difficilement compatible avec l'équilibre général de la Cinquième République. Elle aurait pour effet de dénier au ministre une quelconque autonomie politique, et de le priver de toute logique personnelle de carrière. Elle conduirait surtout à une remise en cause du principe de solidarité gouvernementale. Le maintien au sein du Gouvernement suppose de pouvoir soutenir loyalement la ligne politique fixée par les responsables de l'exécutif. Il n'est plus besoin de rappeler sur ce point les propos célèbres de Jean-Pierre Chevènement¹⁵³⁰. Ils expriment une réalité. Nommé pour mettre en œuvre une politique qu'il n'a pas déterminée préalablement, le titulaire d'un portefeuille doit en plus la soutenir avec une complète loyauté. Ce qui induit l'acceptation d'une liberté de parole encadrée. Priver un membre du Gouvernement de la possibilité de le quitter constituerait à terme une menace pour son unité et sa cohésion.

Pourtant, la question de l'interprétation des prescriptions de l'article 8 alinéa 2, et notamment celle du droit pour un ministre d'être à l'initiative de son départ s'est posée à de nombreuses reprises¹⁵³¹. Plusieurs démissions de membres du Gouvernement ont d'ailleurs été refusées par le Président de la République¹⁵³². *Ab initio*, l'accès à cette fonction supposait l'acceptation de ne dépendre que de l'institution présidentielle. L'historien Jean Garrigue l'exprimait dans des termes éloquents au lendemain de la démission inattendue de Gérard Collomb : « Ce type de démission aurait été impensable pour la génération du Général de Gaulle issue de la résistance »¹⁵³³. Cette interrogation sur la capacité du ministre à disposer de son propre avenir est également la traduction de son rôle. Celui-ci n'est pas à proprement parler en position d'initiative politique. Comme le note Jean Gicquel : « le chef de l'Etat demeure un acteur politique, tandis que le gouvernement assure le rôle d'interface

¹⁵³⁰ Pour rappel on doit à ce dernier cette phrase bien connue : « Un ministre ça ferme sa gueule ou ça démissionne ». L'intéressé a su joindre le geste à la parole à trois reprises. En tant que ministre de la recherche en 1983, pour protester contre la politique libérale mise en œuvre, puis comme ministre de la défense en 1991 en raison de son opposition à la guerre du golfe, et enfin en tant que ministre de l'intérieur en 1999 pour exprimer son désaccord avec la politique du Gouvernement en Corse.

¹⁵³¹ Elle a encore été soulevée par la presse en octobre 2018, au lendemain de la démission de Gérard Collomb, et après la tentative d'Emmanuel Macron de le contraindre à rester au Gouvernement. Pour rappel, ce dernier avait d'abord annoncé publiquement sa démission à Emmanuel Macron qui l'avait publiquement refusé, avant d'être finalement contraint de l'accepter. Pour des développements plus prolixes voir notamment V.MALINGRE, « Gérard Collomb présente sa démission du Gouvernement, Emmanuel Macron la rejette », in *Le Monde*, 02 octobre 2018.

¹⁵³² Christophe Bellon cite les exemples de Jacques Delors ou de Philippe Séguin. Voir C.BELLON, « Une démission peut changer le cours de l'Histoire », *op.cit.*

¹⁵³³ Cité in L.ALEXANDRE et M.CORRE, « Des démissions qui questionnent la nouvelle gouvernance », *La Croix*, 3 octobre 2018.

ou de liaison entre celui-ci et les chambres »¹⁵³⁴.

L'idée même que la question du droit à la démission des ministres se pose illustre la particularité de la relation entre les ministres et le Président de la République. Les premières années de la présidence du Général de Gaulle n'avaient pas permis de lever avec une totale certitude l'interrogation. En désaccord avec lui, Antoine Pinay, avait attendu sans broncher sa révocation par le Général, et prit soin de bien signifier qu'il n'était pas à l'initiative de son départ. Si de telles hésitations épousaient d'abord des considérations politiques, elles ont pu à dessein entretenir l'idée que, tout au moins d'un point de vue formelle, c'était au seul Président de la République que revenait le pouvoir de révocation.

La majeure partie de la doctrine considère cependant que le Président de la République ne peut refuser la démission d'un ministre et le contraindre à rester à son poste. Cette question est qualifiée par Didier Maus d'extrêmement simple¹⁵³⁵. Selon l'auteur, il y aurait en réalité trois possibilités. Soit l'ensemble du Gouvernement présente sa démission. L'initiative émane alors officiellement du Premier ministre -mais en pratique du chef de l'Etat-, et entraîne nécessairement la démission de l'ensemble des membres du Gouvernement. La deuxième hypothèse est celle d'un départ contraint d'un ou plusieurs membres, ce qui s'apparente alors à une révocation. Si dans une telle hypothèse, le ministre concerné remet le plus souvent une lettre de démission au Président, cet acte revêt alors une dimension purement formelle. La troisième configuration est celle d'un départ souhaité par le membre du Gouvernement, parfois de concert avec les autorités exécutives, parfois imposé à ces dernières.

La rédaction de l'article 8 alinéa 2 obéirait donc d'abord à des considérations formelles. Comme le note Bastien François : « Si le Président met fin aux fonctions d'un ministre, sur le papier, c'est parce que c'est lui qui signe le décret de nomination »¹⁵³⁶. Didier Maus ajoute d'ailleurs que « Le Premier ministre doit en être averti, puisque formellement c'est sur sa proposition que le Président démissionne un ministre, mais tout ça c'est surtout de l'habillage »¹⁵³⁷. Cette lecture est en complète conformité avec la pratique de la Cinquième République. Elle ne lève cependant pas totalement l'ambiguïté quant

¹⁵³⁴ J.GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit.*, p 126.

¹⁵³⁵ Voir notamment sa réaction in P.BRETEAU, « Oui, un ministre peut démissionner malgré le refus du Président », *Le Monde*, 2 octobre 2018.

¹⁵³⁶ Cité in F.LEBOUCQ, « Un ministre est-il obligé de continuer à travailler si le président refuse sa démission », *Libération*, 2 octobre 2018.

¹⁵³⁷ *Ibid.*

à l'intention initiale du constituant, et paraît en décalage avec la lettre de l'article 8 alinéa 2.

Quoiqu'il en soit, la reconnaissance d'un droit effectif des autres membres du Gouvernement à présenter leur démission peut parfois se révéler comme un facteur de gêne pour l'exécutif. Ce constat est dressé par Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau : « Un ministre doit être prêt à partir pour rester dignement. La démission ne doit pas être agitée comme un chantage permanent. Elle doit être évoquée pour obtenir que le président ou le Premier ministre cède au ministre sur un point jugé par lui essentiel. En règle générale le supérieur cèdera. Au pire, il faudra vraiment partir »¹⁵³⁸.

Effectivement la menace d'une démission peut parfois se révéler un moyen de pression redoutablement efficace pour tenter d'obtenir des arbitrages, ou d'atténuer l'ampleur d'une décision défavorable. La liste des ministres ayant distillé avec une certaine efficacité la rumeur de leur départ, soit par voie de presse, soit directement auprès des chefs de l'exécutif ressemble à une longue litanie. Leur réaction est alors fonction à la fois du bien-fondé des aspirations portées par le membre du Gouvernement concerné, mais également de son poids dans l'appareil politique. Il est souvent des personnalités qu'il vaut mieux avoir, même indocile, à l'intérieur, qu'à l'extérieur. Il est ainsi frappant de voir à quel point Jacques Delors, Philippe Seguin, Nicolas Sarkozy puis plus récemment Christiane Taubira ont joué de leur influence ou de leur statut au sein de la majorité pour orienter l'action du Gouvernement vers une ligne compatible à la fois avec leurs orientations personnelles et les aspirations de leur propre ministère.

Parfois ce traitement de faveur est mal perçu par les autres membres du Gouvernement. Durant la présidence de François Hollande, Christiane Taubira s'est ainsi maintenue au Gouvernement, au poste de Garde des sceaux, sans cesser de faire entendre une voix dissonante notamment sur les orientations sécuritaires des titulaires de l'exécutif. Pourtant, François Hollande et ses deux Premiers ministres successifs n'hésiteront pas à se séparer de plusieurs ministres : Delphine Batho d'abord, puis Benoît Hamon, Arnaud Montebourg et Aurélie Filippetti, pour une atteinte au principe de solidarité gouvernementale. C'est bien le statut particulier dont bénéficiait la ministre de la justice qui a pu justifier cette forme de « deux poids, deux mesures »¹⁵³⁹.

¹⁵³⁸ O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.*, pp 736-737.

¹⁵³⁹ Sur l'appréciation à géométrie variable du principe de solidarité gouvernementale, voir C. de NANTOIS, *op.cit.*, p 18 et s.

Entre les deux interprétations de l'article 8, celle consistant à penser que le constituant aurait choisi volontairement de ne pas reconnaître aux membres du Gouvernement le droit explicite de démissionner, et celle conduisant à ne voir dans la lettre de cette disposition qu'une simple clause de style, existe bien une troisième voie médiane. Il n'est pas interdit de supposer qu'en envisageant uniquement l'hypothèse d'une révocation des autres membres du Gouvernement, le constituant ait en réalité tenté d'imposer une certaine forme de discrétion sur les tenants et aboutissants du départ d'un ministre¹⁵⁴⁰. Une telle hypothèse paraît assez conforme à l'esprit gaullien des institutions. L'obligation de solidarité gouvernementale se prolongerait au-delà de la période de présence au Gouvernement et le membre démissionnaire serait tenu, dans un esprit de loyauté à un devoir de réserve vis-à-vis des titulaires de l'exécutif impliquant notamment le fait de ne pas communiquer sur les raisons de son départ.

Cette interprétation a ceci de séduisante qu'elle redonnerait à l'exercice de fonctions gouvernementales une forme de noblesse, et qu'elle limiterait le risque de démissions trop politiques. Si elle a pu correspondre à l'esprit initial de cette disposition constitutionnelle, une telle lecture est cependant peu en phase avec la pratique. Comme le note Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau, quitter le Gouvernement fut parfois, contre toute attente, source d'accélération de carrière¹⁵⁴¹, un tel départ pouvant permettre au ministre concerné une prise d'autonomie politique¹⁵⁴².

Cette considération vaut naturellement lorsque la personnalité qui quitte le Gouvernement dispose déjà d'une envergure nationale : elle manifeste alors une prise d'indépendance. Edith Cresson a quitté le Gouvernement Rocard en raison d'un désaccord avec la politique européenne menée par ce dernier, ce qui correspond à son domaine de compétence ministériel¹⁵⁴³. Cela ne l'empêchera pas d'être

¹⁵⁴⁰ Cf J.RAUX, « Les remaniements ministériels sous la Ve République », *RDJ*, 1965, pp 208 et s

¹⁵⁴¹ Cf O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 736

¹⁵⁴² Xavier Darcos et d'Éric Woerth en apportent parmi d'autres l'illustration. Sortis sans ménagement du gouvernement après l'arrivée à Matignon de Dominique de Villepin, les deux hommes qui occupaient alors de simples postes de ministres délégués ou de secrétaires d'Etat ont été immédiatement approchés par les équipes de Nicolas Sarkozy en vue de l'élection présidentielle à venir. L'un comme l'autre héritera ensuite de portefeuilles prestigieux, puisqu'en 2007, Xavier Darcos sera nommé ministre de l'éducation-nationale, et Éric Woerth ministre du budget et des comptes publics, et ce dès la formation du premier Gouvernement Fillon. L'évolution naturelle des institutions a donc donné à la démission d'un ministre une portée différente de celle qu'elle connaissent ab

¹⁵⁴³ De manière inédite le portefeuille des affaires-européennes avait été disjoint de celui des affaires étrangères et confié à un ministre de plein exercice dans les Gouvernements Rocard. Ce fut également le cas dans le Gouvernement Fabius.

nommée un an plus tard à Matignon, certains considérant même que ce fut sans doute l'un des vecteurs déterminants du choix de François Mitterrand. De même, Nicolas Sarkozy dut se résoudre à quitter le poste ministre d'Etat, ministre des finances, en considération d'une règle édictée *ad hoc* par Jacques Chirac et interdisant de cumuler la présidence d'une formation politique et un portefeuille gouvernemental¹⁵⁴⁴. Ce qui ne l'empêcha pas d'être nommé moins d'un an après dans le Gouvernement Villepin, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, tout en conservant la présidence de l'UMP¹⁵⁴⁵.

Pour des membres de moindre envergure, le départ du Gouvernement surtout lorsqu'il n'était pas volontaire, a souvent entraîné la revendication de leur liberté de parole et de mouvement. Ce n'est pas un hasard si Patrick Devedjian après sa sortie du Gouvernement en 2005, a intitulé l'ouvrage qu'il a signé avec Emmanuel Kessler « *A moi le ministère de la parole* »¹⁵⁴⁶. La même logique semble avoir animé Yves Jégo après son éviction du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, au plus fort de la crise des Antilles. L'intéressé rapporte ainsi son échange avec Claude Guéant qui occupait alors le poste de secrétaire général de l'Elysée. Le collaborateur le plus proche du Président de la République l'aurait averti quelques minutes avant l'annonce officielle du nouveau Gouvernement : « vous savez que nous sommes en train de procéder à un remaniement. J'ai la lourde tâche de vous annoncer que vous ne faites plus partie du Gouvernement ». La réponse de Yves Jégo est révélatrice : « Je vais en tirer les conclusions politiques qui s'imposent »¹⁵⁴⁷. Effectivement, postérieurement à cet échange, Yves Jégo rejoindra l'UDI alors présidé par Jean-Louis Borloo, et y structurera son propre courant.

Pour les têtes de l'exécutif, se séparer d'une personnalité représente toujours une prise de risque pour les responsables de l'exécutif. Ces paramètres expliquent sans doute que les considérations d'ordre politiques l'emportent souvent sur la logique de bonne administration. L'entrée ou le maintien d'une personnalité trouve souvent son origine principale dans l'influence qu'elle peut exercer, et sa place au sein de l'appareil¹⁵⁴⁸. En cela le président joue bien un rôle de chef de parti, et le remaniement ministériel constitue pour lui un moyen de renforcer son assise sur une majorité dont l'étendue va au-

¹⁵⁴⁴ Décret du 29 novembre 2004 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 30 novembre 2004).

¹⁵⁴⁵ Décret du 2 juin 2005 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 juin 2005).

¹⁵⁴⁶ P.DEVEDJIAN et E.KESSLER, *A moi le ministère de la parole*, Edition de l'Archipel, 2006, 236 p.

¹⁵⁴⁷ Cité in J-P BEDEI, *op.cit.*, pp 200-201.

¹⁵⁴⁸ C'est du moins l'analyse soutenue par Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau. Pour des développements plus prolixes voir notamment O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 737.

delà du Gouvernement et du Parlement, mais couvre en réalité l'ensemble des formations politiques susceptibles de revendiquer leur appartenance à la majorité présidentielle.

§2. La distinction entre révocation et démission spontanée : une distinction à la fois poreuse et insuffisante

Le caractère elliptique de l'article 8 alinéa 2 de la Constitution conduit aussi à une certaine forme de confusion. Dès lors la distinction entre les départs liés à une démission et ceux qui résultent d'une révocation perd une partie importante de sa raison d'être. Si certains ministres ont tenu officiellement à revendiquer l'initiative de leur départ¹⁵⁴⁹, et si d'autres ont au contraire tenu à faire savoir qu'ils n'étaient pas démissionnaire et que leur sortie résultait bien d'un choix des titulaires du pouvoir exécutif¹⁵⁵⁰, il faut convenir que dans la majorité des cas, il est délicat de déterminer avec précision l'origine exacte d'une sortie anticipée. D'ailleurs, celles-ci s'inscrivent le plus fréquemment dans le cadre de modifications plus larges de la composition du Gouvernement, et les remaniements dont la portée est limitée à un ou deux ministres ne sont pas les plus communs.

L'analyse des titres et décrets régissant les départs des membres du Gouvernement sont révélateurs de cette ambivalence volontaire. Sur cette question Harold Descloîtres et Gilles Toulemonde relèvent ainsi que « Sur les 77 décrets mettant fins aux fonctions de différents ministres, certains sont très peu explicites »¹⁵⁵¹. Les auteurs prennent ainsi l'exemple du décret 2 octobre 1980, pour montrer que celui-ci procède à la nomination de nouveaux membres du gouvernement, sans avoir formellement mis fin aux fonctions de ceux qu'ils remplacent ». Une telle formulation manque alors sensiblement de lisibilité.

De la même manière, il est difficile de se fier au libellé du décret. Ainsi les auteurs apportent la

¹⁵⁴⁹ On peut citer les exemples de Wilfrid Baumgartner, de Marcel Bigeard, d'Edith Cresson et plus récemment de Nicolas Hulot et de Gérard Collomb.

¹⁵⁵⁰ La liste des ministres se trouvant dans cette situation est longue et vouloir la dresser présenterait le risque de se livrer à un inventaire à la Prévert. Un exemple en la matière est particulièrement révélateur, celui d'Antoine Pinay. A la sortie de l'entretien avec le Général de Gaulle celui-ci avait tenu à faire savoir à la presse qu'il n'était pas démissionnaire. L'Élysée s'était alors résolu à publier un communiqué expliquant en ces termes le départ de l'intéressé : « Le Président de la République a reçu M. Pinay qui cesse d'exercer les fonctions de ministre des Finances et des Affaires économiques. Cette décision du Chef de l'Etat, prise sur proposition du Premier ministre est motivée pour des raisons concernant le fonctionnement intérieur du gouvernement ». Cf D. AMSON, « La démission des ministres sous la Ve et la VIe République », *RDP*, 1975, p 1677 et s.

¹⁵⁵¹ H. DESCLOITRES et G. TOULEMONDE, art.cit., pp 56-57.

démonstration que certains décrets précisent qu'il est mis fin aux fonctions d'un membre du Gouvernement sur sa demande, alors même que ce dernier n'a pas effectivement souhaité démissionner. Parmi les départs de ministres entrant dans cette configuration, Harold Descloîtres et Gilles Toulemonde relèvent ceux de Bernard Tapie, d'Alain Carignon, de Gérard Longuet et de Dominique Strauss Kahn. L'usage de cette formulation est donc galvaudée.

Fréquemment, le départ du ministre est noyé au milieu d'un remaniement d'ampleur. Le libellé le plus fréquemment utilisé est alors celui de décret relatif à la composition du Gouvernement¹⁵⁵², de telle sorte que ce seul intitulé ne permet pas de déterminer avec certitude si l'on est face à une révocation ou à une démission du Gouvernement. À côté de cette formulation, la plus courante, Harold Descloîtres et Gilles Toulemonde ont noté quatre autres types de décrets susceptibles d'acter officiellement le départ d'un ministre¹⁵⁵³. Le premier est légèrement plus précis et s'intitule « décret portant cessation des fonctions de membres du Gouvernement ». Cette formulation peut laisser plutôt supposer une révocation, mais elle reste assez neutre et indéfinie dans son contenu¹⁵⁵⁴.

Le deuxième type est formellement exprimé comme « décret portant acceptation de la démission de membre du Gouvernement » ou « d'un membre du gouvernement »¹⁵⁵⁵. Ici, les choses sont plus claires. Il apparaît avec certitude qu'il y a bien une remise de démission qui est à l'origine du départ. Vient une troisième catégorie : les décrets « mettant fin aux fonctions des membres du Gouvernement ». Didier Maus observe que cette titulature ressemble à s'y méprendre à celle utilisée en cas de révocation d'un fonctionnaire. Pourtant une observation attentive de la pratique constitutionnelle montre qu'il ne fut pas utilisé exclusivement dans des cas de révocation, même si la première occurrence fut celle du départ de Jean-Jacques Servan-Schreiber qui correspondait bien à cette configuration¹⁵⁵⁶.

Le libellé peut donc être parfois trompeur. Enfin, on a pu relever également l'existence de décrets portant nomination d'un membre du Gouvernement. Dans ce cas de figure, l'intitulé vise d'abord à

¹⁵⁵² Dans quelques cas l'intitulé précis fut décret portant nomination du Gouvernement.

¹⁵⁵³ Cf H.DESCLODURES et G.TOULEMONDE, art.cit., p 40.

¹⁵⁵⁴ Cf H.DESCLODURES et G.TOULEMONDE, art.cit., p 40.

¹⁵⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁵⁶ Pour des développements plus prolixes, voir notamment D.MAUS, « Démissions et révocations des ministres sous la Ve République », in *Pouvoirs*, n°36, pp 117-134

souligner que le remaniement est limité à un seul nom, et d'ailleurs correspond souvent à une création de poste, le plus fréquemment à un secrétariat d'Etat. Il est donc difficile de se fonder sur la titulature du décret pour déceler avec certitude d'où provient l'initiative du départ.

De toute évidence la distinction entre départ volontaire et départ imposé est trop binaire pour rendre compte de la réalité de la situation, et il est fréquent que l'ambivalence persiste sur les motivations réelles du ministre sortant. Nombre de démissions sont en réalité le fruit d'un consensus qui s'établit progressivement entre les responsables de l'exécutif et le titulaire du portefeuille¹⁵⁵⁷. Bien souvent le moment du départ s'inscrit d'ailleurs dans une certaine cohérence avec l'actualité du ministère. Un membre du Gouvernement quittera fréquemment ces fonctions après avoir obtenu du Parlement le vote d'un texte important, ou postérieurement à la mise en place d'une réforme qui avait justifié sa nomination. Lorsque les choses se sont passés sans trop de heurts, et s'il a pris de l'envergure politique, le membre sera souvent récompensé par une promotion censée manifester les bons résultats obtenus par le collectif dans son entier sur le sujet dont il avait la charge¹⁵⁵⁸.

A l'inverse, quand la réforme portée par le titulaire du portefeuille occasionnera une certaine impopularité, sa sortie permettra de redonner du souffle à l'organe gouvernemental, et la désignation du successeur permettra de communiquer sur l'ouverture d'une nouvelle phase politique¹⁵⁵⁹. Là encore, cette réalité est souvent vécue difficilement par les ministres, mais elle correspond à l'essence même de leur fonction. La logique de cycle politique qui prévaut pour le titulaire de Matignon vaut donc également pour les autres membres du Gouvernement. Parfois, ce sont d'ailleurs les ministres eux-mêmes, notamment ceux qui ont été titulaires d'un exécutif local important, qui y expriment leur attachement. Retrouver la présidence d'une région ou d'un département, ou la tête d'une mairie est aussi un moyen de renouer avec ses racines politiques¹⁵⁶⁰.

¹⁵⁵⁷ Voir notamment les développements d'Olivier Duhamel et de Guillaume Tusseau sur ce sujet, O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, pp 736 et s.

¹⁵⁵⁸ On peut citer l'exemple de Philippe Douste-Blazy qui, titulaire du ministère de la santé avait ensuite obtenu le portefeuille des affaires étrangères après une réforme de l'assurance-maladie jugée réussie, principalement parce qu'elle n'avait pas déclenché de vagues de manifestations. Le secrétaire d'Etat chargé de l'assurance-maladie, et nommé spécifiquement à ce poste pour porter la réforme, Xavier Bertrand, obtiendra pour sa part le ministère de la santé, un an et demi seulement après son entrée au Gouvernement.

¹⁵⁵⁹ On peut parmi d'autres citer les exemples de Jean-Jacques Soufflet qui, ministre de la défense avait dû présenter sa démission en raison de la « grogne des casernes », ou d'Alain Devaquet qui avait démissionné suite à la réforme des universités.

¹⁵⁶⁰ Sur ce sujet voir notamment J.CABANNES, *op.cit.*, pp 289-293

Entretenir le flou sur l'origine du départ sans en préciser l'origine peut aussi permettre de préserver un ministre contre le caractère vexatoire que représenterait une révocation. C'est particulièrement le cas lorsqu'un membre du Gouvernement est contraint de démissionner en raison de la révélation d'une affaire. Ce constat est dressé par Mathieu Caron, qui note aussi par là même, que l'agitation de la menace d'une révocation est aussi parfois un moyen pour contraindre au départ un ministre réticent à poser de lui-même sa démission¹⁵⁶¹. Ce procédé est courant lorsqu'un départ s'impose sans qu'il soit possible d'attendre un remaniement ministériel. Parfois, il est cependant préférable pour éviter de prendre un risque d'attendre le moment politique le plus opportun, et de permettre ainsi un remaniement d'ampleur plus importante. Le départ individuel est alors masqué derrière celui d'une pluralité de membres, ce qui rend encore plus illisible la détermination de son origine¹⁵⁶².

La seule distinction entre démission et révocation ne saurait donc suffire à rendre compte de la diversité de chaque configuration. Une étude plus fouillée de la pratique constitutionnelle atteste que chaque départ de ministres est unique. Si certaines sorties peuvent faire jurisprudence, il convient cependant de relever que celles-ci sont souvent la somme de paramètres qui sont rarement rigoureusement identiques dans chaque situation. Il est cependant loisible de distinguer certaines catégories de démission, lesquelles permettent de dégager certaines constantes périodiquement applicables. C'est bien cette logique qui rend pertinente l'établissement d'un essai de typologie.

Section 2. Essai de typologie quant aux causes du départ des membres du Gouvernement.

D'emblée il convient d'apporter quelques précisions liminaires. La présente étude ne saurait prétendre dresser une liste complète de l'ensemble des motivations susceptibles de justifier la révocation ou la démission d'un membre du Gouvernement sous la Cinquième République. Prétendre en la matière à une quelconque exhaustivité relèverait de la gageure. Cela conduirait également à nier la spécificité de chaque situation, nombre de départs ne trouvant pas une seule et unique justification, mais

¹⁵⁶¹ Il cite en la matière l'exemple de Michèle Alliot-Marie et de Christian Blanc qui furent poussés à la démission par les dyarques de l'exécutif, sans que l'on parle officiellement de révocation. Pour des développements plus précis voir notamment : « Michèle Alliot-Marie quitte le Gouvernement », in *Le Point* du 27 février 2011.

¹⁵⁶² Selon les termes éloquentes de Mathieu Caron : « Plutôt que de prendre le risque d'une éviction individuelle à la tournure médiatique incertaine, le Président et le Premier ministre peuvent parfois préférer le charme feutré de la révocation indirecte par la voie du remaniement ministériel ». Voir pour des développements plus précis sur ce sujet, M.CARON, *op.cit.*, p 232.

s'expliquant au contraire par l'adjonction de plusieurs facteurs.

Plus modestement, l'objet de la présente section consiste davantage dans l'identification de grande catégorie permettant elle-même de dégager des usages répétés par les titulaires de l'exécutif¹⁵⁶³. Certains départs se rattachent à l'évidence à une catégorie précise, mais d'autres sont souvent plus confus. La classification opérée ne devra donc aucunement être perçue comme ayant un caractère absolu, comme c'est le plus souvent le cas lorsqu'il s'agit d'établir une typologie.

Ensuite, il importe de souligner l'existence de nombreuses variantes externes, de nature à justifier qu'une même cause puisse produire des réactions différentes¹⁵⁶⁴. Ainsi l'Etat du couple exécutif dans l'opinion, le poids politique et l'autonomie personnelle dont dispose chaque membre, la relation de proximité qu'il entretient éventuellement avec les titulaires de l'exécutif, l'influence exercée par l'opinion publique et les médias, et enfin les tempéraments de chacun portant certain Président de la République à avoir une doctrine plus ou moins ferme sur certaines questions sont autant de facteurs qui peuvent éclairer une éventuelle distorsion dans les réponses apportées à des situations communes.

Une observation attentive des nombreuses démissions ou révocations intervenus au cours d'un mandat présidentiel nous permet de dégager des constantes. Un départ anticipé peut d'abord être la résultante normale de la lecture dualiste de nos institutions. Les membres du Gouvernement sont responsables devant les chefs du pouvoir exécutif, et plus particulièrement devant le Président de la République. Un échec dans la mise en œuvre de l'action gouvernementale quotidienne, l'absence de résultats, ou une incapacité à s'imposer comme un ministre reconnu à la fois par l'administration et par l'opinion sont autant de causes qui forment une première catégorie, et qui sont le corollaire immédiat de cette forme de responsabilité propre à la Cinquième République.

Le départ d'un ministre peut aussi intervenir du fait d'une pure question d'opportunité politique, sans que le membre du Gouvernement n'ait véritablement failli dans l'exercice de sa mission, ou même été la cause d'une quelconque déception. De telles sorties interviennent alors le plus souvent dans le cadre

¹⁵⁶³ Ici c'est bien le caractère elliptique de l'article 8 de la Constitution de 1958 qui permet de laisser une place importante à la pratique. Voir notamment sur ce sujet B.DOLEZ, « Quitter le Gouvernement, démission et révocation des ministres sous la Cinquième République », in *La responsabilité des gouvernants*, pp 279 et s.

¹⁵⁶⁴ Jean Cabannes aborde cette question sous un angle quelque peu différent puisqu'il évoque les « aléas de la vie institutionnelle ». Cf J.CABANNES, *op.cit.*, p 256.

de remaniement assez larges et s'inscrivent fréquemment dans le cadre d'un resserrement structurel ou politique.

On peut y voir une forme de déviance dans l'appréhension de la responsabilité des ministres devant les têtes de l'exécutif (§1). La révocation ou la démission d'un ministre peut également être le fait des impératifs de bonne cohésion et de solidarité gouvernementale. L'initiative peut alors provenir soit du Président de la République et/ou du Premier ministre, soit du ministre concerné lui-même, soit être partagée entre ces différentes parties. Son appréciation demeure alors à géométrie variable (§2). Un départ ministériel peut aussi être la résultante d'un échec électoral. Il a souvent été considéré qu'un ministre battu aux élections législatives ou à des élections locales d'importance connaissait un désaveu qui rendait impossible son maintien au Gouvernement. Il conviendra de s'attacher à établir la valeur juridique de cet usage (§3). La démission ou la révocation d'un ministre peut résulter de la révélation par la presse d'un scandale, ou d'une mise en cause ou d'une condamnation judiciaire. En la matière, il conviendra là encore de s'attarder sur la nature des pratiques en la matière dont il est d'ores et déjà loisible de mentionner qu'elles sont particulièrement évolutives (§4). Enfin, la démission d'un ministre peut être convenue soit en raison de l'obtention par ce dernier d'une fonction prestigieuse, soit parce que ce dernier souhaite retrouver des responsabilités à l'échelon local. L'interdiction du cumul des mandats a amplifié l'importance à la fois quantitative et qualitative de tels départs souvent convenus de longue date avec les responsables de l'exécutif (§5).

Échappent à la présente classification les modifications gouvernementales liées au décès dans leurs fonctions de certains membres du Gouvernement. En l'Etat actuel, on en dénombre cinq sous la Cinquième République : Edmond Michelet en 1970, Raymond Mondon en 1970, Robert Boulin en 1979, Joël Le Theule en 1980, et Norbert Segard en 1981. Il arrive également que des membres du Gouvernement soient contraints de démissionner en raison de problèmes de santé importants. Ce fut notamment le cas de Valérie Fourneyron qui occupait le poste de secrétaire d'Etat chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation après avoir été quelques mois ministres des sports¹⁵⁶⁵.

§1. La démission ou la révocation comme résultante de la responsabilité des ministres devant les titulaires de l'exécutif, en cas d'échec dans l'action gouvernementale

¹⁵⁶⁵ Décret du 3 juin 2014 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 4 juin 2014).

L'hypothèse du départ lié à une absence de résultats politiques, à une incapacité du ministre à s'imposer comme le chef de son administration, ou même à la mauvaise gestion d'une crise, n'est pas celle qui a suscité le plus de littérature. Il s'agit pourtant de l'une des catégories qui recouvre le plus grand nombre de démissions. La plupart des remaniements ministériels trouvent leur fondement principal dans la nécessité d'une somme de remplacements individuels pour redonner du souffle au collectif. La démarche la plus naturelle des responsables de l'exécutif, au moment d'opérer une modification en profondeur de la composition du Gouvernement, est donc d'analyser les résultats obtenus par les différents titulaires de portefeuilles ministériels, et d'identifier les personnalités les plus contestées dans l'opinion publique¹⁵⁶⁶.

L'existence de cette forme de responsabilité est le corollaire naturel de la fonction d'incarnation dévolu au ministre (A). Toutefois le choix de se séparer d'un ministre répond parfois à des contingences purement politiques (B). Malgré tout, la frontière entre ces deux notions est parfois poreuse (C).

A. Les départs liés à une faiblesse dans l'action gouvernementale du ministre, expression naturelle de la responsabilité des membres du Gouvernement devant les responsables de l'exécutif

Comme le relève Sung Nak-In : « défenseur de la politique gouvernementale, le ministre répond également en tant que chef de son département de la défense de la politique de celui-ci en ne devant pas perdre de vue, dans le rôle qu'il assume, les exigences de la politique du gouvernement. En cas d'échec de la politique relevant du département dont il a la charge, s'il s'avère que cet échec n'est pas une conséquence d'une crise politique concernant l'ensemble du gouvernement, c'est le ministre qui doit être tenu pour responsable »¹⁵⁶⁷. Nous ne pouvons que nous ranger à un tel constat.

La fonction de ministre implique une exigence de résultat accrue. Nombre de Présidents débutent leur mandat présidentiel en explicitant spontanément cette réalité, ou en font même un axe de campagne. Nicolas Sarkozy en 2007 avait ainsi évoqué la piste d'entretien annuel avec ses ministres pour évaluer

¹⁵⁶⁶ Parfois le fait d'être contesté médiatiquement est cependant jugé plus préoccupant par les titulaires de l'exécutif qu'une absence de résultats probants. Cette prévalence de considérations d'ordre politiques est souvent mise en exergue par les observateurs et la doctrine. Elle est aussi parfois déplorée par les ministres évincés eux-mêmes lesquels ne sont sans doute pas les plus objectifs en la matière.

¹⁵⁶⁷ S.NAK-IN, *Les ministres de la Ve République*, op.cit., p 239.

le succès de leur action¹⁵⁶⁸. La même promesse fut reprise par Emmanuel Macron au moment de la campagne présidentielle de 2017, et répétée après son élection lors du premier Conseil des ministres. Effectivement en juillet 2018, chaque membre du Gouvernement a été soumis à un entretien individuel soit avec le Président de la République, soit avec le Premier ministre, sans toutefois qu'il y ait de communication sur cette question ou que cela n'entraîne immédiatement après un remaniement¹⁵⁶⁹. Il est possible de voir là un simple effet de communication. Celui-ci est cependant révélateur d'un Etat d'esprit quant à la place du ministre, et quant à la transformation de la nature de sa responsabilité à l'égard du Président de la République.

L'idée selon laquelle les membres du Gouvernement sont responsables individuellement sur le plan politique devant les chefs de l'exécutif ne souffre aucune contestation. Elle résulte d'ailleurs de la lettre même de l'article 8 alinéa 2, et nous partageons donc pleinement le constat opéré par Sung Nak-In en la matière. En revanche, l'assertion selon laquelle l'étendue de cette responsabilité se limiterait aux seules crises gouvernementales dont le ministre est effectivement responsable nous paraît contestable. Elle constitue à notre sens la négation d'une des vocations certes des plus ingrates mais pourtant quotidienne du ministre, celle qui consiste à jouer le rôle de fusible.

Le constat est opéré de manière claire par Jean Cabannes : « que l'échec soit réel ou présumé et serve seulement de bouc émissaire, le non-renouvellement s'apparente alors à une éviction politique »¹⁵⁷⁰. La présidentialisation du régime a nettement contribué à renforcer la précarité ministérielle en la matière. Ce constat s'avère particulièrement fondée lorsque le ministre tire sa légitimité principale de sa proximité avec le Président de la République, et ne dispose pas d'une autonomie politique personnelle. Il devient alors dépendant du chef de l'Etat à qui il est réputé devoir tout. Or, ce profil correspond de manière effective à une large majorité des membres qui forment un gouvernement, depuis l'élection du Président au suffrage universel direct. La campagne présidentielle va devenir le moment phare où se cristallise le choix des ministres.

¹⁵⁶⁸ Voir notamment Y.TREHARD, « Sarkozy aurait dû faire le ménage tout de suite », *Le Figaro*, 1er juillet 2010, version en ligne.

¹⁵⁶⁹ Voir notamment sur cette question spécifique, V.MICHELON, « Promesse de campagne d'Emmanuel Macron, l'évaluation annuelle des ministres commence mardi », *LCI*, 3 juillet 2018, ou encore, F.SAYS, « Evaluation des ministres : la République des managers », *Slate*, 7 juillet 2018.

¹⁵⁷⁰ J.CABANNES, *op.cit.*, pp 270-271.

L'attribution d'un portefeuille sanctionne ainsi en premier lieu l'efficacité d'une personnalité dans l'Etat-major de campagne. En cela, la logique qui prévaut sous la Cinquième République diverge profondément de celle de la Quatrième où le ministre tirait d'abord sa légitimité de l'appartenance à une coalition partisane, ce qui le rendait complètement dépendant de l'Assemblée-Nationale, avec pour conséquence l'instabilité que l'on connaît. L'autonomie gagnée à l'égard du pouvoir législatif, le Gouvernement la perd en revanche à l'égard du Président de la République. Cela affecte nécessairement l'office du ministre et renforce sa subordination naturelle.

A cet égard, il est intéressant de constater que les ministres jugés les plus proches du Président de la République, ne sont pas systématiquement les mieux traités. Au contraire, il est parfois plus aisé pour l'hôte de l'Elysée de se séparer de personnalités loyales et redevables, que de profils plus indépendants ou électrons libres qui n'hésiteraient pas à tirer profit de cette liberté retrouvée. Valéry Giscard d'Estaing n'a pas hésité à mettre fin aux fonctions de Michel Poniatowski pour ne pas désavouer son propre Premier ministre¹⁵⁷¹, et Nicolas Sarkozy n'eut pas plus d'Etats d'âmes à l'égard de Roger Karoutchi¹⁵⁷² ou de Brice Hortefeux pourtant parmi ses plus historiques soutiens.

De tels départs suscitent généralement une vive amertume des intéressés, mais celle-ci est toujours plus feutrée. Le communiqué de Michel Poniatowski, le jour de son éviction du poste de ministre de l'intérieur en apporte une illustration : « Toute mon action a été dominée par ma fidélité et mon amitié pour le président de la République et par ma loyauté aux institutions reçues. Je continuerai dans le même sens, je ne suis pas de ceux qui servent un jour et attaquent le lendemain »¹⁵⁷³. Lors d'un remaniement, le statut de grognard n'est donc pas toujours le mieux récompensé, bien que certains portefeuilles de première importance, comme l'intérieur, soient très fréquemment attribués à des proches.

Au contraire, avoir une influence personnelle au sein de la majorité présidentielle est souvent un atout cardinal pour obtenir son maintien au Gouvernement. Le cas de Gaston Deferre est flagrant. Maire de Marseille, ce dernier fait partie des barons socialistes les plus incontestables. C'est donc assez

¹⁵⁷¹ Ce choix ne trouvait pas tant son origine dans l'action de l'intéressé que dans les relations difficiles qu'il entretenait avec le Premier ministre Raymond Barre.

¹⁵⁷² Ce dernier a occupé le portefeuille de secrétaire d'Etat en charge des relations avec le Parlement jusqu'au remaniement du 23 juin 2009 (Cf JORF du 24 juin 2009).

¹⁵⁷³ Cité in J-P. BEDEI, *op.cit.*, p 196.

naturellement qu'il hérite lors de la formation du premier Gouvernement Mauroy du portefeuille de l'intérieur, avec en sus le titre de ministre d'Etat et la place de numéro deux du Gouvernement¹⁵⁷⁴. Après la mise en œuvre de la réforme des collectivités territoriales, Gaston Defferre apparaît comme nettement fragilisé, et François Mitterrand est contraint d'envisager son éviction. Il y renonce finalement en raison du poids persistant de ce dernier dans l'appareil et de son insistance à rester ministre. Plus largement, même lorsque leur action ministérielle est contestée, les membres des partis alliés de la majorité sont plus difficiles à évincer que ceux qui sont issus de la formation présidentielle. Ils représentent souvent une valeur ajoutée importante pour le Président de la République.

Bien que son appréciation demeure à géométrie variable, l'existence d'une responsabilité des ministres devant les têtes de l'exécutif du fait de leur action est indéniable. Cet aspect constitue un trait distinctif essentiel du régime de la Cinquième République, en ce qu'il en établit nettement le caractère dualiste¹⁵⁷⁵. En cela le système français se différencie de la plupart des démocraties parlementaires contemporaines au sein desquelles les ministres ne sont en pratique responsables que devant le Parlement.

La Cinquième a suivi la pente inverse. Ce constat est dressé de manière implacable par Pierre Avril : « La concentration de l'autorité résulte, d'autre part, de ce que la responsabilité non écrite du gouvernement devant le Président de la République a littéralement asphyxié la responsabilité parlementaire des ministres. Cette responsabilité non écrite est sans doute la plus fondamentale « convention de la Constitution » de la Ve République parce qu'elle fonde le gouvernement présidentiel qui est l'essence du régime, et elle ne saurait être remise en cause, sauf à sortir de ce régime -ce qui est exclu par notre hypothèse de départ. Mais son application peut être aménagée pour régulariser la pratique »¹⁵⁷⁶.

Sans s'avancer sur la question de l'existence ou non d'une convention de la Constitution, il est certain que la responsabilité des ministres devant le Parlement a été réduite à une peau de chagrin.

¹⁵⁷⁴ Il convient cependant de relever que Gaston Defferre est à la fois un hiérarque du parti socialiste, mais également un fidèle de François Mitterrand qu'il a fortement aidé à conquérir le PS lors du Congrès d'Epinay de 1971. Toutefois, l'autonomie politique dont il dispose, et son statut de baron local en tant que maire de Marseille en font une personnalité politique totalement autonome.

¹⁵⁷⁵ Sur ce sujet, voir notamment les développements de Bernard Dolez, in B.DOLEZ, *op.cit.*, p 280.

¹⁵⁷⁶ P.AVRIL, « Equilibrer la présidence quinquennale ? », *Droits*, 2007, n°44, p 157.

Constitutionnellement, la mise en œuvre de celle-ci est limitée au Gouvernement en tant qu'organe collégial, et l'effectivité des mécanismes permettant sa mise en jeu est devenue une chimère. La volonté du constituant de revaloriser la fonction de contrôle parlementaire n'a pas véritablement bouleversé l'ordre établi. Les séances de questions d'actualité, ou l'audition des ministres en commission, peuvent constituer des moyens de pression efficaces contre le Gouvernement, mais ils ne sont pas la cause directe du renvoi d'un ministre. Le maintien constant de la prohibition des interpellations a permis l'établissement d'une cloison étanche entre les pouvoirs et la gestion des hommes qui composent l'exécutif relève désormais véritablement de celui-ci¹⁵⁷⁷. Ce qui valait pour le Premier ministre et le Gouvernement se vérifie donc dans une proportion encore plus marquée pour les ministres personnellement.

Les ministres n'ont plus à répondre de leur gestion quotidienne que devant le Président de la République, et leur seule source de légitimité réside dans la faveur présidentielle. Ce constat n'est pas neutre, et affecte en réalité nécessairement l'action gouvernementale. Le renforcement -nécessaire- de l'autorité présidentielle entraîne l'absence totale de contre-pouvoirs. Le contreseing ministériel qui fut d'abord conçu comme un moyen de limitation des pouvoirs du chef de l'Etat par le truchement de la responsabilité pénale, est désormais réduit à sa dimension purement formelle¹⁵⁷⁸.

En période de concordance des majorités, l'existence effective d'une responsabilité ministérielle exclusive devant le seul Président favorise l'allégeance. Le contreseing ministériel qui fut d'abord conçu comme un moyen de limitation des pouvoirs du chef de l'Etat par le truchement de la responsabilité pénale, est désormais réduit à sa dimension purement formelle¹⁵⁷⁹. Un ministre n'a guère intérêt à s'opposer aux injonctions présidentielles. Au contraire, et plus spécialement lorsqu'il occupe un portefeuille du domaine éminent, il aura intérêt à accepter sans sourciller l'intrusion directe de la Présidence de la République dans la mise en œuvre de ses compétences. Le glissement présidentialiste de la responsabilité ministérielle favorise donc le phénomène de captation présidentiel.

¹⁵⁷⁷ Pour des développements plus prolixes sur ces aspects voir notamment Ph. LAUVAUX, « Sur une décision fondatrice du Conseil Constitutionnel », *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2008, n°25, pp 55 et s.

¹⁵⁷⁸ Sur l'utilisation du contreseing ministériel sous la Cinquième République, voir notamment J-M.BLANQUER, « Les mutations du contreseing », in O.BEAUD et J-M.BLANQUER *La responsabilité des gouvernants, op.cit.*, pp 239-244.

¹⁵⁷⁹ Sur l'utilisation du contreseing ministériel sous la Cinquième République, voir notamment J-M.BLANQUER, « Les mutations du contreseing », in O.BEAUD et J-M.BLANQUER *La responsabilité des gouvernants, op.cit.*, pp 239-244.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 vient nuancer légèrement ce constat¹⁵⁸⁰. En facilitant le retour à l'Assemblée Nationale des ministres révoqués et en leur évitant l'épreuve d'une élection législative partielle, le constituant offre ainsi une porte de sortie à ceux d'entre eux qui occupaient préalablement un mandat parlementaire et qui forment généralement la proportion la plus importante d'un Gouvernement. Désormais, le sort politique d'un ministre ne dépend plus exclusivement du Président, et cette garantie d'un « point de chute », renforce nécessairement l'autonomie des ministres. Il favorise également la possibilité pour les responsables de l'exécutif de se séparer d'un membre de Gouvernement, notamment pour établir une forme d'équilibre politique.

Sous la Cinquième République, la démission des ministres du fait de l'exercice quotidien de leur fonction reste donc la cause principale des départs anticipés. En période de concordance des majorités, l'appréciation de la nécessité de révoquer un ministre relève exclusivement du Président de la République, sur proposition du Premier ministre. Mais contrairement au processus de composition du Gouvernement, où il apparaît clairement que le chef de l'Etat joue le rôle décisif, la répartition apparaît plus équilibrée lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le pouvoir de révocation des ministres. L'expérience montre que l'influence du titulaire de Matignon est souvent déterminante, y compris en période de concordance des majorités. En période de cohabitation, le Premier ministre détient à l'inverse un pouvoir presque discrétionnaire.

En toute hypothèse, la marge de manœuvre de l'exécutif est donc considérable, et bien souvent il apparaît que le choix de se séparer d'un membre peut intervenir alors même que son action n'est pas directement en cause, et que son efficacité n'est pas contestée. L'origine du départ ne peut alors être rattaché à la catégorie d'une démission liée à la mise en cause de l'action gouvernementale quotidienne d'un membre, mais repose alors sur des contingences principalement politiques.

B. Les départs reposant principalement sur des contingences politiques : expression déviante de la responsabilité des membres du Gouvernement devant les titulaires de l'exécutif

Les motivations du départ d'un ministre sont assez claires lorsque celui-ci est consécutif à une crise gouvernementale, ou lorsque le remaniement ne concerne qu'un ou deux titulaires ou s'inscrit dans

¹⁵⁸⁰ La modification opérée de l'article 23 de la Constitution était appelée de ses vœux par Pierre Avril, in P.AVRIL, *op.cit.*, p 157.

une actualité précise. Elles sont souvent beaucoup plus ambiguës dans le cas d'une modification d'ampleur de la composition du Gouvernement, que celle-ci résulte d'ailleurs d'un changement de Gouvernement ou d'un simple remaniement¹⁵⁸¹. Dans une telle configuration, les ministres eux-mêmes ne connaissent pas toujours les motivations de leur départ qui bien souvent résident dans des considérations purement politiques.

La première explication peut être la nécessité d'un renouvellement au moins apparent. Une telle logique implique alors de pouvoir libérer un certain nombre de portefeuilles de manière à ce que l'ampleur des modifications opérées soit suffisamment nette pour pouvoir marquer l'ouverture d'une nouvelle période politique. Ce phénomène s'explique aussi par des considérations de calendrier. A l'approche d'élections présidentielles, un Président de la République qui envisage d'être candidat à sa propre succession aura intérêt à rassembler le plus largement possible¹⁵⁸². Cette perspective induit de privilégier une approche plus politique dans le choix des ministres, l'apport de « profils techniques » pouvant être jugé moins essentiel dans une telle période.

L'analyse de l'ancien Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, en vertu de laquelle l'exigence de résultats s'est progressivement érodée au profit d'une grille de lecture plus politique dans la décision de maintenir ou non au Gouvernement un ministre trouve tout son sens¹⁵⁸³. Là aussi des critères tels que l'équilibre entre les forces en présence au Parlement, les dosages partisans, la prise en compte des échéances électorales à venir, la bonne représentation des territoires et la question de la parité et de la prise en compte des diversités jouent une influence que l'on ne peut nier.

Le départ d'un ministre peut aussi relever de la nécessité de resserrer les structures. En règle générale, le nombre de ministres est raisonnablement élevé au tout début, il augmente progressivement au fil du mandat, avant de baisser avec l'ouverture de la phase finale du quinquennat. Une telle opération conduit nécessairement à se séparer de certains membres sans qu'ils aient nécessairement démérités.

¹⁵⁸¹ Plus la notoriété du ministre est importante, plus l'on en sait généralement sur les causes de son départ. Il faut à cet égard noter que les ministres occupant un portefeuille de moindre notoriété, ou les ministres délégués et secrétaires d'Etat sont en toute logique, davantage assujettis au risque de départs purement politiques.

¹⁵⁸² Les deux quinquennats récents en apportent l'illustration. L'entrée au Gouvernement de Michel Mercier, de François Sauvadet et de Maurice Leroy dans les derniers gouvernements de l'ère Sarkozy s'inscrivent pleinement dans cette logique. De même le retour des écologistes notamment avec la promotion d'Emmanuelle Cosse dans les équipes de Manuel Valls visait à tenter de faire rentrer cette composante politique dans le giron de la majoritaire.

¹⁵⁸³ Selon les termes de l'ancien Premier ministre : « Les ministres pensent toujours que leur travail est le seul paramètre mais c'est faux. La plupart du temps c'est politique ». Cité in J-P.BEDEI, *op.cit.*, pp 200-201.

Le mandat présidentiel de Jacques Chirac constitue en cela un cas d'école intéressant. Le Gouvernement Raffarin II comportait ainsi trente-huit membres¹⁵⁸⁴. Le Gouvernement Raffarin III, formé au lendemain des élections régionales, en comptait quarante-trois. Postérieurement à l'échec du référendum relatif au traité établissant une constitution pour l'Europe le 29 mai 2005, le nombre de membre du Gouvernement fut drastiquement diminué, puisqu'il passe de quarante-trois à trente-et-un, parmi lesquels seulement quinze ministres délégués et aucun secrétaires d'Etat¹⁵⁸⁵. S'y ajoute la nécessité de marquer la volonté d'un renouvellement gouvernemental qui implique nécessairement un nombre de ministres sortants suffisamment important. Dans un tel contexte il est aisé de comprendre que les arbitrages du Président et du Premier ministre n'ont pas pu porter exclusivement sur les résultats obtenus par les différents ministres. La nécessité de libérer certains portefeuilles gouvernementaux, y compris parmi les plus prestigieux, est donc nécessairement un facteur déterminant. Mais les premières victimes d'une telle opération sont bien souvent les ministres les plus techniques¹⁵⁸⁶, ou les secrétaires d'Etat.

La prise en compte de contingences politiques au stade de la formation d'un nouveau Gouvernement apparaît inéluctable, et il est difficile de la remettre en cause. Il peut, en revanche, être plus critiquable que de telles considérations aient progressivement dépassé l'appréciation par les titulaires de l'exécutif du bilan effectif dont peut se prévaloir un ministre. L'importance du facteur politique ne soit donc ni être niée, ni exagérée, et le plus souvent un départ dépend des deux grilles de lecture confondues : le bilan d'un ministre et son importance politique.

C. La porosité entre les départs liés à l'action ministériels et les départs relevant de contingences principalement politiques accentuée par la logique du présidentielisme majoritaire

¹⁵⁸⁴ Il faut également noter pour une appréhension complète de la problématique que cette équipe ministérielle n'a été que peu remaniée, et presque poste pour poste, Nicole Guedj ayant remplacé Pierre Bédier après que celui-ci ait été contraint de démissionner d'un secrétariat d'Etat placé sous la tutelle du ministre de la justice.

¹⁵⁸⁵ Certains des intitulés des ministres délégués reprennent cependant ceux des secrétaires d'Etat, mais il faut relever que la plupart ont tout bonnement disparus. C'est aussi l'une des raisons qui justifient que le nombre de secrétaires d'Etat du dernier Gouvernement Raffarin reconduit dans le Gouvernement Villepin soit aussi faible.

¹⁵⁸⁶ Aucun des membres de la société civile nommé au début du mandat n'est encore présent dans le Gouvernement Villepin, à l'exception de Thierry Breton, qui détiendra le portefeuille de l'économie et des finances jusqu'au terme du mandat de Jacques Chirac.

Dans la logique du présidentielisme majoritaire, la responsabilité d'un membre du Gouvernement devant les têtes de l'exécutif revêt un caractère polysémique. Celle-ci comprend évidemment une responsabilité liée à la bonne mise en œuvre de la politique gouvernementale, ou à l'action quotidienne du ministre, un manquement important étant de nature à justifier le départ du ministre. Mais, progressivement l'ampleur de la légitimité présidentielle est devenue telle que le renvoi ou la démission d'un ministre relève d'un pouvoir presque discrétionnaire qui échappe à toute forme de contrôle¹⁵⁸⁷.

De cela résulte également une évolution notoire de la forme de la responsabilité d'un ministre du fait de son action. L'exigence de résultat est accrue, mais elle repose davantage sur des critères subjectifs, tels que la capacité du ministre à imprimer sa marque, sa présence sur le terrain et dans les médias, que sur des indicateurs objectifs. Un membre du Gouvernement discret mais réformateur pourrait finalement être plus menacé que celui qui se montrerait bon communicant, mais techniquement limité dans son domaine d'action. Préservé de contre-pouvoirs effectifs sur le plan institutionnel, l'exécutif est en revanche beaucoup plus dépendant de l'opinion publique et des médias que par le passé. Des facteurs comme le quinquennat et l'accroissement de la médiatisation de l'exécutif accentuent une telle transformation.

L'autre conséquence de la présidentialisation du régime réside dans une forme de dilution de l'appréciation de l'action ministérielle. Si les départs relevant d'une faute dans l'action gouvernementale ou de résultats ministériels contestés et ceux qui ne sont que l'expression d'une nécessité politique immédiate sont souvent confondus, c'est aussi parce que l'exécutif favorise cette globalisation. Se séparer instantanément d'un membre désavoué par l'opinion du fait de son action gouvernementale peut induire le risque que son procès soit aussi celui du Gouvernement dans son entier. Les têtes de l'exécutif préfèrent fréquemment attendre l'occasion d'un remaniement ministériel d'ensemble pour se séparer d'un ministre contesté. Une telle logique présente alors le mérite d'éviter que l'attention ne se focalise que sur un homme. Pour le ministre visé, la sortie paraît alors moins humiliante, mais surtout, elle évite à l'exécutif d'avoir à se déjuger.

¹⁵⁸⁷ Cette idée est largement soulignée par la doctrine. Le seul contre-pouvoir avec lequel le Président de la République doit composer quant à la question du choix de maintenir un ministre est l'opinion publique, et ce n'est souvent qu'aux termes d'une importante campagne médiatique qu'un ministre est limogé.

La crise de la canicule, auquel le Gouvernement Raffarin a été confrontée à l'été 2003 constitue en la matière un cas d'école intéressant. La gestion du ministre de la santé de l'époque, professeur renommé de médecine, avait été particulièrement contestée¹⁵⁸⁸. Brocardé par une partie des médecins et notamment des syndicats urgentistes professionnels, ce dernier s'était exprimé depuis son lieu de vacances en Provence sur une situation qu'il avait présentée comme stable. Avec le recul, il est apparu que la vague de canicule avait été la cause directe de 15 000 décès, et que l'incapacité à dégager des lits au sein des services constituait probablement une cause aggravante¹⁵⁸⁹. De nombreux professionnels ont fustigé une complète impréparation, et les images du ministre de la santé s'exprimant en tenue de vacances ont alors profondément choqué l'opinion.

Cette affaire est intéressante, car elle témoigne bien de la complexité de l'office du ministre, et de la transformation de la nature de sa responsabilité. L'ancien conseiller spécial du Premier ministre d'alors, Dominique Ambiel, exprime bien la complexité de ce type d'affaires : « Naturellement, avec le recul on peut tout réinventer. Se dire bien sûr que si Jean-François Mattéi avait sauté dans sa voiture, pour se rendre à quarante-cinq minutes de là où il se trouvait, à l'hôpital de la Timone à Marseille, et qu'il était apparu à la télévision en blouse blanche, tout aurait été différent. [...]. Certes, l'image d'une situation de crise se serait imposée. Mais au fond qu'est-ce que cela aurait changé ? Combien de morts en moins dans les quarante-huit heures qui suivront ? »¹⁵⁹⁰.

Naturellement, il ne s'agit pas pour nous de se prononcer sur le fond de l'affaire. En revanche, il est frappant de constater que pour les médias et l'opinion, la faute principale du ministre reposait plus sur son incapacité à communiquer et à montrer sa présence sur le terrain, que sur le fonctionnement des services d'urgence. On retrouve bien là la fonction d'incarnation dévolue au ministre. Celui-ci est avant tout jugé sur sa capacité à personnaliser, aux yeux de l'opinion, le domaine de compétence dont il a la charge, que sur ses résultats¹⁵⁹¹.

Postérieurement à la crise gouvernementale, nombre de responsables politiques de l'opposition et

¹⁵⁸⁸ Voir notamment pour un déroulement complet des événements : « Raffarin rejette toute critique sur la gestion de la canicule », in *Le Nouvel Observateur*, 13 août 2003.

¹⁵⁸⁹ Communiqué de l'Inserm du 22 mars 2007 : « L'excès de mortalité au cours de l'été 2003 a dépassé le chiffre de 70 000 morts en Europe ».

¹⁵⁹⁰ D.AMBIEL, *Fort Matignon, op.cit.*, pp 176-177.

¹⁵⁹¹ Voir notamment pour s'en convaincre l'analyse de J-B. DE MONTVALLON, « Le Gouvernement veut faire oublier la crise de 2003 », in *Le Monde* 20 juillet 2006.

d'urgentistes appelleront à la démission du ministre de la santé. Donné partant dès la rentrée, Jean-François Mattéi sera finalement maintenu à son poste jusqu'au changement de Gouvernement de mars 2004 postérieurement aux élections régionales. On peut voir là une forme de dilution de la responsabilité. Pour le Gouvernement, maintenir en poste Jean-François Mattei, était aussi une manière de parer à un éventuel procès en impréparation, alors que s'en séparer aurait implicitement conduit à souligner les torts de l'exécutif dans son entier, Président de la République et Premier ministre compris¹⁵⁹².

En cela réside toute la complexité de la responsabilité gouvernementale où l'individuel est en réalité systématiquement relié au collectif. Attendre le remaniement permettait d'éviter de focaliser trop la pression sur la question de la canicule, et de laisser à l'opinion le soin d'interpréter comme bon lui semble les causes du départ du ministre. Il est ici impossible de déterminer si le départ de Jean-François Mattéi trouvait d'abord sa source dans la nécessité de préserver l'image du Gouvernement ou dans la volonté de l'exécutif de reconnaître publiquement un dysfonctionnement, ou simplement dans la volonté de Jean-Pierre Raffarin de faire rentrer Philippe Douste-Blazy, également ancien médecin et dont le profil correspondait bien aux portefeuilles. User du remaniement pour se séparer d'un ministre affaibli peut donc être perçu comme une forme d'habileté, mais aussi comme une incapacité de bonne utilisation du droit de révocation.

L'existence d'une responsabilité du ministre du fait de son action devant les responsables de l'exécutif est donc incontestable. Ses contours précis et les modalités qui encadrent sa mise en œuvre paraissent cependant pourvus d'une part importante de subjectivité. La majeure des départs anticipés de ministres est donc à rattacher à cette catégorie, mais ceux-ci sont souvent difficiles à appréhender avec précision. La forme de ces départs, leur cause exacte est le plus souvent sujette à interprétation. Un tel flou n'existe évidemment pas lorsque le départ du ministre trouve son origine dans un manquement à la solidarité gouvernementale.

¹⁵⁹² En revanche, le Gouvernement n'hésitera pas à laisser Jean-François Mattéi répondre lui-même aux injonctions des parlementaires de l'opposition, ce qui constitue une bonne illustration de la théorie du ministre fusible. Voir notamment : « Communiqué du ministre de la santé du 12 septembre 2003 », et spécifiquement *Rapport d'information N°195, 2003-2004 : La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise*, « Audition de Jean-François Mattéi, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées », le 6 janvier 2004

§2. Les départs ministériels liés à la solidarité gouvernementale

Les contours du principe de solidarité gouvernementale ont été nouvellement dessinés par l'avènement du présidentielisme majoritaire et du dualisme renouvelé, avec la reconnaissance d'une double dimension (A). Il est donc nécessaire de montrer en quoi les départs ministériels voulus ou provoqués, vont permettre une cristallisation de l'obligation de loyauté à l'égard des orientations générales et de la politique du Gouvernement (B), mais également de s'attarder sur ceux qui ont traits à la nécessité d'une bonne cohésion gouvernementale (C).

A. Une conception du principe de solidarité gouvernementale reprenant les traits du régime de la Cinquième République

La consécration juridique du principe de solidarité gouvernementale est ancienne. Celle-ci connaît cependant une déclinaison particulière sous la Cinquième République. Sous la Troisième et sous la Quatrième République, celle-ci s'exprimait davantage à l'égard de la majorité parlementaire. Le système des partis encadrait fortement l'action des ministres de telle sorte que les ministres se sentaient davantage redevable à la coalition qui avait favorisé leur désignation qu'au Gouvernement en tant qu'entité collégiale¹⁵⁹³. L'expression la plus concrète de la solidarité gouvernementale était la démission du Gouvernement dans son ensemble en cas de vote d'une motion de censure, mais il était difficile de s'appuyer sur ce principe pour créer un sentiment de cohésion entre les ministres. Depuis 1958, celui-ci a été nettement consolidé par l'émergence d'un exécutif fort.

En théorie, ce principe se conjugue à la fois par la mise en œuvre de la responsabilité collégiale du Gouvernement devant le Parlement, mais également par la nécessité d'une fidélité à l'égard des orientations définies par les responsables du pouvoir exécutif. Le passage d'un « monisme absolu » à un « dualisme renouvelé » change donc l'appréhension générale de la notion de solidarité gouvernementale. D'abord, parce que la relégation au second plan des coalitions parlementaires va favoriser l'émergence d'une autre dimension du principe : celle d'une cohésion entre les ministres, en dépit de relations nécessairement empreintes de rivalité. Ensuite, parce-que celui-ci épouse les mêmes problématiques que celles qui régissent le partage des rôles entre Président de la République et

¹⁵⁹³ Pour des développements plus prolixes, voir notamment supra sur les fondements et le développement de ce principe, qui constitue désormais un élément majeur de la définition du Gouvernement.

Premier ministre¹⁵⁹⁴.

Perçu comme un *primus inter pares*, le Premier ministre joue aussi un rôle majeur à la fois dans la préservation de la cohésion gouvernementale, et dans l'unité de son expression quotidienne¹⁵⁹⁵. Dans la logique institutionnelle, il devrait donc apparaître comme le garant du respect du principe de solidarité gouvernementale. La captation progressive par le Président de la République des pouvoirs définis aux articles 20 et 21 de la Constitution change la donne, et induit en la matière une répartition des rôles forcément ambiguë.

En réalité, le principe de solidarité gouvernementale entraîne pour les ministres deux obligations distinctes¹⁵⁹⁶. La première est de soutenir loyalement les orientations définies par le chef de l'Etat, et dans une moindre mesure le chef du Gouvernement, et de ne pas exprimer publiquement de désaccord notamment dans les médias. Une telle définition peut supposer une autre implication, un ministre ne peut normalement demeurer au Gouvernement s'il est en complet désaccord avec les orientations politiques de celui-ci¹⁵⁹⁷. Cette appréhension des choses suppose donc une lecture ouverte de l'article 8 alinéa 2, induisant que la rupture puisse émaner aussi bien des responsables de l'exécutif que des membres du Gouvernement. La pleine reconnaissance de cette inclinaison appuie donc l'idée de l'existence d'un pacte de confiance entre les deux parties, dans une relation qui deviendrait presque contractuelle.

La deuxième obligation recouvre l'harmonie générale et le bon fonctionnement du Gouvernement. Cette idée peut paraître à première vue plus abstraite, mais elle résulte de la définition même de la notion de solidarité. En droit celle-ci induit notamment un sentiment d'appartenance commune, que l'on pourrait rapprocher de l'idée d'*affectio societatis* telle qu'elle est conçue en droit des sociétés. Les intérêts individuels de chaque membre du Gouvernement ne doivent donc pas primer sur l'intérêt de l'organe en tant qu'entité collégiale et solidaire. L'implication première de cela serait une sorte

¹⁵⁹⁴ Sur cet aspect voir C. de NANTOIS, *op.cit.*, p 4

¹⁵⁹⁵ Il faut à cet égard souligner la double dimension du rôle d'arbitre du Premier ministre. Celle-ci implique autant de trancher les orientations principales du Gouvernement, ce qui induit notamment une démission budgétaire, que les désaccords entre les ministres.

¹⁵⁹⁶ Pour des développements plus précis, voir notamment A.KOMNIDIS, *La responsabilité du ministre sous la Ve République*, thèse, Paris I, 2010, p 37 et s.

¹⁵⁹⁷ Sur cet aspect voir P.AVRIL et J.GICQUEL, *Droit constitutionnel, lexique*, PUF, 1986, « solidarité gouvernementale ».

d'obligation de bonne entente générale entre les différents titulaires d'une fonction gouvernementale, mais un tel principe peut paraître à la fois abstrait et irréaliste. Les antagonismes entre certains ministères sont presque naturels, et le jeu des ambitions personnelles rend impossible l'absence totale de rivalités¹⁵⁹⁸.

La bonne entente entre les membres du Gouvernement est donc un idéal abstrait. En revanche, la préservation de l'équilibre général et du bon fonctionnement du collectif, induit que des mésententes éventuelles ou des conflits de compétences ne soient pas rendus publics, et n'affectent pas la crédibilité de l'action gouvernementale aux yeux de l'opinion. Dans une telle perspective, la capacité du Premier ministre à diriger son Gouvernement et à s'imposer comme arbitre joue un rôle majeur.

La première implication du principe de solidarité gouvernementale, celle qui contraint les ministres à devoir respecter et défendre fidèlement la ligne directrice du Gouvernement, est celle qui a été la plus explorée par la doctrine. Les démissions puisant leur source dans un manquement à cette obligation sont transparentes. Soit les chefs de l'exécutif estiment que le membre du Gouvernement a « dépassé les bornes », ils mettent fin à ces fonctions, et on ne peut alors avoir de doute quant au fait que le départ du ministre trouve sa cause immédiate dans le manquement au principe de solidarité gouvernementale. Soit, au contraire, le ministre estime que les orientations définies par le Gouvernement ne peuvent plus être compatibles avec son positionnement personnel, il présente alors sa démission, et les choses ne sont pas moins claires. Mais dans ces deux configurations, la discrétion est systématiquement rompue par l'une des deux parties en présence.

A l'inverse, si l'obligation de « bonne cohésion » du Gouvernement a été moins traitée, c'est aussi parce qu'elle est plus difficilement palpable. Pourtant, le recul montre qu'elle peut tout autant être une cause de départ anticipée des ministres. Un ministre délégué ou un secrétaire d'Etat qui ne s'entend pas avec son ministre de tutelle pourra éprouver certaines difficultés à se maintenir au Gouvernement¹⁵⁹⁹. De même, les antagonismes récurrents entre certains titulaires de portefeuilles de

¹⁵⁹⁸ Pour des développements plus précis sur ces aspects, voir notamment J-E. GICQUEL, Jurisclasseur, *op.cit.*, pp 17 et s.

¹⁵⁹⁹ Les exemples de mésentente ayant abouti à des départs sont légion : dans le Gouvernement Raffarin II, les relations courtoises entre Francis Mer, ministre de l'économie et des finances, et Alain Lambert, ministre délégué au budget, entraîneront le départ des deux lors de la formation du Gouvernement Raffarin III. Dominique de Villepin exigera le départ de Noëlle Lenoir et Pierre-André Wiltzer, alors même qu'il quittait le portefeuille des affaires étrangères.

plein exercice, justice et intérieur, environnement et agriculture, défense et affaires étrangères, contraignent parfois les têtes de l'exécutif¹⁶⁰⁰. Les choses se font alors avec plus de discrétion, souvent au cours d'un remaniement de plus grande ampleur. Mais la source réelle du départ est bien de manière incontestable la nécessité de préserver la solidarité gouvernementale.

B. La cristallisation du principe de solidarité gouvernementale par l'obligation de loyauté à l'égard de la politique du Gouvernement

La cristallisation du principe dans la pratique constitutionnelle de la Cinquième République est d'abord la résultante d'une discipline très stricte imposée dès le début du mandat du Général de Gaulle. La révocation Antoine Pinay, ministre des finances en 1960 va jouer un rôle crucial en la matière, en ce qu'elle marque le passage de la conception qui prévalait sous la Quatrième, à la mise en œuvre qui s'imposera durant toute la Cinquième République. En désaccord avec le Général de Gaulle sur la politique internationale, et notamment sur la question algérienne, il avait été révoqué par ce dernier. Le fait en lui-même pourrait être considéré comme une simple péripétie politique, mais le déroulé va donner aux événements un écho beaucoup plus substantiel. D'abord, l'intéressé fera expressément savoir par communiqué qu'il n'est pas démissionnaire, rompant avec la tradition récurrente de départs discrets¹⁶⁰¹. Son origine et sa cause ne pourront donc pas être cachées.

Cette prise de position publique n'était probablement pas souhaitée par le Président de la République qui va se trouver par la force des choses contraints de préciser les raisons du départ dans le décret de révocation, et d'invoquer notamment le fonctionnement intérieur du Gouvernement¹⁶⁰². Mais, loin de fragiliser les titulaires du pouvoir exécutif, cette situation les renforce. En donnant une publicité importante à son départ, Antoine Pinay offre en réalité l'opportunité de montrer l'effectivité du principe de solidarité, l'expression d'un désaccord avec le Président rendant impossible le maintien au Gouvernement.

¹⁶⁰⁰ L'exemple récent le plus flagrant est sans doute celui de Christiane Taubira, en opposition constante avec les ministres de l'intérieur de François Hollande. De manière plus diffuse, on pourra noter que le départ de Nicolas Hulot aura eu raison du maintien au Gouvernement de Stéphane Travert, la mésentente entre les deux hommes ayant été un des éléments les plus avancés par le ministre de l'écologie pour justifier son départ.

¹⁶⁰¹ Les termes précis du communiqué d'Antoine Pinay sont les suivants : « Je fais observer que je ne suis pas démissionnaire, j'attends qu'un décret mette fin à mes fonctions. Je pense que ce décret va être pris »

¹⁶⁰² Aux termes du décret du communiqué rédigé par la Présidence de la République à la suite du départ d'Antoine Pinay : « Le Président de la République a reçu Antoine Pinay qui cesse d'exercer ses fonctions de ministre des finances et des affaires économiques. Cette décision du Chef de l'Etat, prise sur proposition du Premier ministre, est motivée par le fonctionnement intérieur du Gouvernement ».

Le poids politique personnel d'Antoine Pinay, ancien Président du Conseil, et le fait qu'il ait parfois pu être avant 1958 en opposition frontale avec le Général¹⁶⁰³ ne fait qu'ajouter à la portée dissuasive de l'acte. Celui-ci apparaît davantage comme une mesure disciplinaire, et la notion de solidarité qui semblait parfois limitée à une dimension théorique trouve ici un accomplissement pratique. Ce départ marque enfin la pleine reconnaissance d'un droit de révocation présidentiel très éloigné des usages des Républiques antérieures, où le sort des ministres dépendait en premier lieu du Parlement.

Tout au long de son mandat, le Général de Gaulle aura à cœur de faire régner une discipline de fer sur ses Gouvernements. Bien qu'Antoine Pinay fût officiellement le seul membre à faire l'objet d'une mesure de révocation, bon nombre de ministres furent invités à démissionner sur le fondement du principe de solidarité gouvernementale. Moins d'un mois après son départ, en février 1960, ce furent Jacques Soustelle ministre délégué¹⁶⁰⁴ et Bernard Cornut-Gentille, ministre des postes et télécommunications à qui le Président pria de bien vouloir présenter leur démission, toujours avec en toile de fond la problématique algérienne¹⁶⁰⁵.

En mai 1962, ce sont les cinq ministres MRP qui présenteront simultanément leur démission après une conférence de presse durant laquelle le général de Gaulle exposera, entre autres, sa vision de la politique européenne à la suite de l'échec du plan Foucher¹⁶⁰⁶. Les conséquences politiques de ce départ groupé ne seront pas négligeables, puisque le MRP passera officiellement dans l'opposition, et que de ce fait Jean Lecanuet se présentera à l'élection présidentielle de 1965 contre le général¹⁶⁰⁷. De même, lors du Conseil des ministres qui suivra le vote de la motion de censure postérieure à l'annonce du référendum relatif à l'établissement de l'élection du Président de la République au suffrage

¹⁶⁰³ Pour des développements intéressants voir notamment S.GUILLAUME, *Antoine Pinay ou la confiance en politique*, Presse de la fondation nationale des sciences-politiques, 1984, pp 205 et s.

¹⁶⁰⁴ Cette fonction plaçait à l'époque le principal intéressé au sommet de la hiérarchie gouvernementale, puisqu'il était numéro deux du gouvernement. Il prenait en charge des attributions un peu disparates, mais notamment la question du Sahara.

¹⁶⁰⁵ Jacques Soustelle rapporte en ces termes les propos du Général de Gaulle au moment de sa sortie du Gouvernement : « Je vais vous demander de quitter le gouvernement. Vous n'êtes pas d'accord avec moi sur la politique algérienne, il faut donc que vous partiez ». Voir notamment B.DOLEZ, *op.cit.*, p 284.

¹⁶⁰⁶ Il fut notamment reproché au Général de Gaulle des propos ironiques mentionnant notamment les « apatrides » et « les adeptes du volapück intégré ». Les orientations du MRP étaient plus fédéraliste que celle du parti gaulliste. On peut voir dans cet événement les débuts de la division des droites qui perdurera tout au long du XXème siècle, et connaîtra son apogée au cours de la période giscardienne.

¹⁶⁰⁷ Jean Lecanuet réalisera 15,6% des suffrages, ce qui en fera le troisième homme et établira le centre droit durablement dans le paysage politique.

universel direct, le Général de Gaulle exigera-t-il expressément en Conseil des ministres que tous les membres du Gouvernement qui ne soutiennent pas cette réforme quittent le Gouvernement. De ce fait, Pierre Sudreau présentera le 15 octobre sa démission¹⁶⁰⁸.

Les premières années du mandat gaullien ont donc été déterminantes à la fois pour cristalliser dans les mentalités l'existence d'un principe de solidarité gouvernementale, et pour en imposer une conception renouvelée. Le collectif gouvernemental s'établit et se soude autour d'un projet de Gouvernement, ce qui induit *ipso facto* l'impossibilité d'un maintien en cas de désaccord fondamental. La plupart du temps, les départs se passent d'ailleurs sans véritables heurts, les intéressés se contentant de prendre officiellement acte de leur divergence de vue. Il est néanmoins certain que la personnalité même du général, son attachement à substituer à la discipline des partis antérieures, une véritable discipline gouvernementale a été le facteur déterminant.

Les premières années de la Cinquième République ont également montré que le concept de « démission-révocation », maintes fois utilisé par la doctrine pour qualifier les modalités régissant le départ du Premier ministre, trouve aussi son sens pour celui des autres membres du Gouvernement. Si l'on excepte le cas du départ d'Antoine Pinay, dont on ne peut nier qu'il relève d'une révocation, celle-ci ayant été revendiquée à la fois par les tenants de l'exécutif et par le ministre sortant, et celui de la démission des ministres MRP qui s'inscrit dans une démarche politique d'ensemble, le mécanisme qui a régi les départs des autres membres a souvent été le suivant. Anticipant ou percevant un désaccord de ligne susceptible de remettre en question la cohérence d'ensemble du Gouvernement, le général de Gaulle invite les ministres à démissionner, et ceux-ci s'y plient de bonne grâce.

Cette manière de faire atténue la pertinence d'une distinction entre démission et révocation puisque, le plus fréquemment, la remise par le ministre de sa démission répond au souhait du Président de la République. La logique gaullienne s'accommode donc assez mal d'une lecture trop binaire des événements. Après 1962, les départs liés à des désaccords politiques se poursuivirent mais en nombre plus distants. Il convient cependant de noter que ceux-ci eurent plus fréquemment pour cause des divergences opposants Premier ministres et ministres, ce qui montre que l'influence de celui-ci quant au destin des ministres ne doit pas être négligée. Ainsi, le départ provoqué d'Edmond Michelet en

¹⁶⁰⁸ Voir notamment P.GILLET, « Présentation des archives de Pierre Sudreau », *Archives nationales*, 2004, p 4.

1961, trouve sa cause immédiate dans un désaccord de fond sur la politique voulue par Michel Debré sur le traitement des prisonniers du FLN, le Premier ministre souhaitant une attitude très ferme, au contraire du garde des sceaux qui souhaitait faire preuve de clémence.

De même, l'éviction de Valéry Giscard d'Estaing en janvier 1966 fut plus discrète car elle intervint à la faveur d'un changement de gouvernement, mais elle relève bien de divergences de vues entre l'intéressé et Georges Pompidou, alors Premier ministre, le Général de Gaulle ayant même plutôt soutenu le maintien au Gouvernement de l'intéressé¹⁶⁰⁹. En réalité la normalisation du fonctionnement du Gouvernement s'explique par des facteurs politiques¹⁶¹⁰. Le nœud gordien algérien avait été tranché, et les institutions voulues par le général étaient désormais bien établies. L'émergence d'une nouvelle génération de députés gaullistes disciplinés, constitue aussi un facteur explicatif non négligeable.

Après les deux mandats du Général de Gaulle, les évictions politiques furent légèrement moins nombreuses. Celles-ci se produisirent cependant de manière moins consensuelle, et il fut plus aisé de déterminer qui était véritablement à l'origine du départ. Il faut, à cet égard, noter que les révocations exprimées juridiquement comme telles n'ont pas été si nombreuses. Il y eut celle de Jean-Jacques Servan-Schreiber, très peu de temps après la formation du premier Gouvernement Chirac, le 9 juin 1974. Hostile de longue date à la politique nucléaire de la France, il avait publiquement désapprouvé la décision du Gouvernement de procéder à de nouveaux essais nucléaires dans le Pacifique. Malgré cela, il avait officiellement émis le souhait de demeurer à son portefeuille : « Je désire rester l'ami et le compagnon du Général de Bollardière tout en demeurant ministre de M. Giscard d'Estaing et de M. Chirac »¹⁶¹¹. Cette liberté d'expression avait cependant été jugée abusive tant par le Président de la République que le Premier ministre, lesquels avaient unilatéralement mis fin à ses fonctions. Il est certain que le facteur temporel a joué son rôle.

De même, il n'y a guère de doute que le départ précipité de Jean-Pierre Soisson en 1992 s'inscrit dans la même logique. Pour pouvoir conserver le contrôle de la région Bourgogne, celui-ci avait passé un

¹⁶⁰⁹ C'est du moins l'interprétation qu'en retiendra J.CABANNES, *op.cit.*, p 269.

¹⁶¹⁰ Il faut quand-même noter la démission d'Edgar Pisani, opposé à l'utilisation par le Général de Gaulle des ordonnances en 1967.

¹⁶¹¹ Cité in *Le Monde*, du 9 juin 1974.

accord avec le FN, et néanmoins perdu. Cette fois, c'est Edith Cresson, Premier ministre, qui porte la paternité du départ, et avait estimé que cette attitude n'était pas conforme à la ligne politique du Gouvernement et avait sollicité son départ du Président de la République. François Mitterrand se serait semble-t-il contenté d'acter la décision de son chef de Gouvernement par un bon mot : « quand on a la Bourgogne, on la garde », ce qui ne l'empêchera pas de renommer Jean-Pierre Soisson ministre de l'agriculture immédiatement après la démission du gouvernement Cresson¹⁶¹².

Postérieurement à la mise en œuvre du quinquennat, le cas de Delphine Batho se rattache également aux exemples de révocation. Ministre de l'écologie au sein du Gouvernement Ayrault II, elle avait vertement critiqué le budget gouvernemental¹⁶¹³. Elle fut immédiatement révoquée, sans que le Président et le Premier ministre ne lui laissent la possibilité de présenter préalablement sa démission¹⁶¹⁴.

D'autres départs n'ont pas juridiquement pris la forme d'une révocation, mais s'y rattachent explicitement tant il apparaît que la démission du ministre a été remise suite à des propos inopportuns et sur injonction du Président de la République et du Premier ministre¹⁶¹⁵. Les démissions de Jean-Pierre Cot en 1982, de Léon Schwartzberg en 1988, et d'Alain Madelin en 1995 se rattachent objectivement à cette catégorie. Le premier, Jean-Pierre Cot, avait exprimé officiellement des désaccords sur la politique africaine du Gouvernement, qui constituait le cœur de son périmètre¹⁶¹⁶. Le deuxième, Léon Schwartzberg, s'était exprimé en faveur de la légalisation du cannabis, occasionnant ainsi l'ouverture d'un débat sociétal qui n'était pas voulu par le Premier ministre. Quant à Alain Madelin, il avait officiellement exprimé des divergences de vues avec Alain Juppé, en exprimant son attachement à un « franc fort »¹⁶¹⁷.

¹⁶¹² Sur la démission de Jean-Pierre Soisson, voir notamment B.DOLEZ, *op.cit.*, pp 284-285.

¹⁶¹³ Pour une appréhension complète du contexte, voir cependant G.MALAUZIE et M.THIERRY, « Delphine Batho : « la vraie raison de mon départ » », Interview réalisée pour *L'Obs*, 4 septembre 2013.

¹⁶¹⁴ Communiqué du Président de la République en date du 2 juillet 2013.

¹⁶¹⁵ Selon la classification opérée par B.DOLEZ, *op.cit.*, pp 267 et s.

¹⁶¹⁶ De manière plus précise, il semble que Jean-Pierre Cot se soit vertement opposé à Guy Penne, notamment sur le périmètre que devait comprendre la question de la coopération. Alors que la Présidence souhaitait maintenir une conception traditionnelle en la matière, donc surtout fondée sur les relations franco-africaines, le principal intéressé souhaitait élargir son champ de compétence. Cf J.CABANNES, *op.cit.*, p 275.

¹⁶¹⁷ Derrière l'opposition entre Alain Juppé et Alain Madelin se révèle un conflit plus profond. Bien que Madelin ait été un des piliers de la campagne de Jacques Chirac, il est surtout un proche de Philippe Séguin, dont il avait appuyé la nomination à Matignon. Président de DL, il est sur une ligne plus libérale que celle d'Alain Juppé très attaché à l'Etat régalien.

Dans ces trois configurations, le décret mit fin aux fonctions des membres du gouvernement sur présentation de leur démission, mais le contexte ne laisse guère de doute ni quant à l'initiative, ni quant à la cause de la décision. De la même manière, les sorties de Benoît Hamon, d'Arnaud Montebourg et d'Aurélie Filippetti en septembre 2014 ne peuvent formellement être qualifiées de révocation, puisqu'elles sont intervenues à la faveur d'un changement de Gouvernement. Il n'y a donc eu juridiquement aucun acte qui puisse rattacher de tels départs à cette catégorie. Mais politiquement, il ne fait aucun doute que le seul objet du changement de Gouvernement était le départ des trois ministres qui avaient manqué au principe de solidarité gouvernementale. Factuellement, la logique est donc la même¹⁶¹⁸.

A l'inverse, il ne fait parfois aucun doute que la sortie du gouvernement est à l'initiative exclusive du ministre. Cette hypothèse d'un départ volontaire est d'ailleurs numériquement plus nombreuses que les révocations, ce qui modère quelque peu l'idée d'une prépondérance totale du Président de la République et du Premier ministre sur les ministres. Se rattache par exemple, de manière indubitable à cette catégorie durant le mandat du Général de Gaulle, le départ d'André Bouolloche en 1961¹⁶¹⁹, la démission groupée des cinq ministres MRP, puis celle de Pierre Sudreau en 1962, et celle d'Edgar Pisani en 1967.

Parfois, un tel départ est lié à une différence de perception quant à l'action qui doit être menée pour la bonne conduite du portefeuille gouvernemental en jeu. C'est notamment le cas d'André Postel-Vinay en 1974, qui manifesterait ainsi son opposition au manque de moyens financiers et humains dont il disposait pour conduire ces fonctions¹⁶²⁰. En septembre 2019, la démission de Nicolas Hulot du ministère de l'écologie rentre aussi dans cette logique¹⁶²¹. De la même manière, le départ de Nicole Questiaux en 1982, marque un désaccord de fond quant à la perception de sa mission, cette dernière

¹⁶¹⁸ C'est aussi en cela qu'une classification qui se serait limitée à lister les révocations et les démissions trouve ses limites. Une révocation au plan matériel n'est pas nécessairement exprimée comme telle sur le plan formel.

¹⁶¹⁹ Ce dernier était en désaccord avec le Président de la République et le Premier ministre sur la politique éducative à mener.

¹⁶²⁰ L'intéressé qui était secrétaire d'Etat chargé des travailleurs immigrés auprès du ministre du travail, était en désaccord avec le Premier ministre à ce sujet.

¹⁶²¹ L'intéressé avait pris de cours la Présidence de la République en annonçant sa démission sans l'en avoir préalablement informé. Il avait notamment déploré des divergences de fond avec le Président de la République et le Premier ministre sur les sujets liés à son périmètre, et la manque de moyens pour accomplir son action. Voir notamment J.PASQUALINI, « Comment Nicolas Hulot justifie sa démission du gouvernement », *France Info*, 28 août 2018.

refusant une approche purement comptable de la sécurité sociale.

D'autres fois, les départs sont liés au département ministériel occupé par l'intéressé, mais s'inscrivent dans le cadre d'un événement d'actualité bien précis. Rentrent d'évidence dans cette catégorie les démissions présentées par Jean-Pierre Chevènement notamment quand il refuse le déclenchement de l'opération « tempête du désert » en 1991, ou les accords de Matignon sur la Corse en 2000. Ici, il s'agit à chaque fois d'événements d'actualité immédiate sur lesquels son positionnement n'est pas celui du Gouvernement.

Une démission peut enfin être la résultante d'un désaccord politique plus profond, qui sans être directement lié au ministère occupé par l'intéressé, rend difficile son maintien au sein du Gouvernement. C'est par exemple le cas de la démission de Gérard Collomb en octobre 2018. Une observation attentive montre cependant que les départs volontaires de ministres liés à des désaccords politiques avec le Chef de l'Etat ont été moins nombreux avec l'avènement du quinquennat¹⁶²².

Les départs de ministres pour raisons politiques interviennent parfois à la faveur d'un changement de Gouvernement ou d'un remaniement ministériel plus global qui permet d'éviter la brutalité d'une éviction, ou la gêne d'une démission. Le cas de la constitution du second ministère de Raymond Barre est particulièrement révélateur. Il n'est plus nécessaire de rappeler ici que le principal intéressé avait exigé du Président de la République le départ simultané des trois ministres d'Etat de son Gouvernement précédent qui s'étaient à de multiples reprises opposés frontalement à lui, et éprouvaient quelques difficultés à accepter l'autorité d'un Premier ministre qui n'était encore que ministre délégué au commerce extérieur quelques mois auparavant, alors qu'eux-mêmes occupaient déjà des portefeuilles de premier plan.

Dans cette occurrence, leur action gouvernementale n'était pas en cause, mais une partie des hiérarques d'alors les rendait responsable de l'absence d'unité de la majorité¹⁶²³. Une telle éviction revêtait cependant une portée politique considérable. Ce triumvirat de personnalités politiques au parcours ministériel très riche, avait la charge de représenter chaque composante de la majorité parlementaire. Leur influence politique, et leur notoriété dans l'opinion était donc importante, et le

¹⁶²² Pour une analyse intéressante, voir notamment C.BELLON, *op.cit.*

¹⁶²³ C'est du moins l'un des justifications avancées par Jean Cabannes. Voir notamment J.CABANNES, *op.cit.*, p 270.

départ d'un seul d'entre eux suffisait déjà en lui-même à constituer un événement politique majeur. Attendre la faveur d'un changement de Gouvernement permettait d'atténuer la portée d'un tel départ groupé¹⁶²⁴. Nécessaire pour permettre l'affirmation de l'autorité du Premier ministre sur les autres membres du Gouvernement, ce départ était cependant un peu moins abrupt que s'il était intervenu en cours de mandat.

La même logique a aussi animé les responsables de l'exécutif, mais cette fois plus dans un souci de délicatesse que d'opportunité politique. La mise à l'écart de Michel Debré qui occupait le portefeuille de la défense nationale avec le titre de ministre d'Etat fut jugé nécessaire par Pierre Messmer qui emporta la conviction du Président Pompidou. L'ancien Premier ministre, qui avait ensuite été ministre dans plusieurs gouvernements de la présidence du Général occupait un positionnement politique jugé peu compatible avec l'ouverture vers le centre voulue par le Président¹⁶²⁵. La constitution du second Gouvernement Messmer offrit l'opportunité d'une éviction plus douce.

L'éviction de personnalités politiques de premier plan donne parfois lieu à de véritables stratagèmes de la part du Chef de l'Etat ou du chef du Gouvernement. Le cas d'Edgar Faure en constitue une illustration intéressante. Ancien Président du conseil sous la Quatrième République, il constituait une caution morale dans les gouvernements de la Cinquième, mais ce statut lui offrait également une très forte indépendance vis-à-vis des chefs de l'exécutif¹⁶²⁶. C'est l'une des raisons qui a pu conduire Georges Pompidou à vouloir se séparer de celui qui était ministre de l'éducation nationale lorsqu'il arriva à la tête de la Présidence de la République. Arguant d'une divergence de vue sur la politique éducative, il proposa en effet à l'intéressé de le maintenir au Gouvernement, mais à la tête d'un portefeuille moins important, les affaires-culturelles.

La stratégie produisit ici les effets attendus : Edgar Faure déclina l'offre et se mit provisoirement en réserve. Cela n'empêcha d'ailleurs pas le même Georges Pompidou d'appeler à son retour au moment de la formation du Gouvernement Messmer, ni l'intéressé d'accepter l'offre¹⁶²⁷. Celui-ci revint alors à

¹⁶²⁴ Il marquait cependant l'ouverture d'une nouvelle phase politique avec un renforcement de l'autorité du Premier ministre.

¹⁶²⁵ C'est du moins l'une des explications qui fut avancé. Voir notamment J.CABANNES, *op.cit.*, p 273.

¹⁶²⁶ Il a également occupé sous la Quatrième République, le portefeuille des finances. Il est nommé à l'éducation-nationale à la formation du Gouvernement Couve de Murville le 12 juillet 1968.

¹⁶²⁷ Michel Debré figurant dans le même gouvernement comme ministre d'Etat chargé de la défense, Edgar Faure fut numéro trois dans l'ordre protocolaire et non numéro deux. Cf décret du 5 juillet 1972 relatif à la composition du

la tête d'un grand ministère des affaires-sociales, et avec le titre de ministre d'Etat, prouve que les intentions d'un jour ne sont pas nécessairement celles du lendemain.

Il faut enfin noter que la simple menace d'un remaniement gouvernementale est parfois une arme efficace pour maintenir la discipline gouvernementale. Celui-ci aura alors valeur de « coup de semonce » pour calmer les ministres les plus indociles. Christophe de Nantois relève à cet égard les exemples de Michel Noir et François Léotard qui, durant la cohabitation entre François Mitterrand et Jacques Chirac, n'avaient pas hésité à laisser percer des désaccords de fond avec le Premier ministre¹⁶²⁸, notamment sur la question des relations avec le Font National. Face à la menace d'éviction, ils sont cependant rentrés rapidement dans le rang¹⁶²⁹.

En réalité, le suivi du respect de la solidarité gouvernementale par les ministres relève d'une forme de gradation. Le remaniement reste l'arme ultime, mais le Président de la République et le Premier ministre dispose d'une palette de moyens qu'ils peuvent utiliser à la fois au regard de l'importance du manquement et de sa répétition dans la durée. La relation très particulière qui unira Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy témoigne bien de cette nécessité d'opter pour des réponses graduelles. Alors que le principal intéressé, aussi bien en tant que ministre de l'intérieur que comme ministre des finances, usera abondamment de sa liberté de parole, le Président de la République se livrera lors d'une interview à un recadrage particulièrement sévère¹⁶³⁰. De tels propos sans doute, ont eu alors l'écho médiatique escompté. Ils ne sauraient masquer la réalité. Une éviction de Nicolas Sarkozy s'aurait en réalité particulièrement dangereuse pour l'exécutif, qui dut composer avec la liberté de parole de l'intéressé.

Quoiqu'il en soit, il importe donc de relever que de la conjonction entre la gradation des mesures possibles pour faire respecter le principe de solidarité ministérielle, et du renforcement de l'indépendance de l'exécutif vis-à-vis des partis politique va découler la consolidation de l'obligation

Gouvernement (JORF du 6 juillet 1972).

¹⁶²⁸ Michel Noir et François Léotard avaient publié un article indiquant qu'un échec à la présidentielle de 1988 était préférable à une politique de négociation avec Jean-Marie Le Pen. Le conflit eut une réelle portée politique et médiatique, dans un contexte où la majorité parlementaire était assez serrée. Voir *Le Monde* du 17 mai 1987.

¹⁶²⁹ C.DE NANTOIS, *op.cit.*, p 29.

¹⁶³⁰ Lors de la traditionnelle interview du 14 juillet, Jacques Chirac avait été interrogé sur des désaccords avec celui qui avait été son ministre de l'intérieur et était devenu son ministre des finances. Il avait alors répondu : « Il ne peut y avoir de désaccord entre Nicolas Sarkozy et moi, pour une raison très simple c'est que je décide, et il exécute ».

de loyauté des ministres à l'égard des orientations générales et de la politique voulue par le Gouvernement. La diversité des formes d'évictions politiques liées au non-respect de telles obligations ne saurait obérer la réalité : un ministre en désaccord fondamentale avec les choix gouvernementaux n'a d'autres alternatives que de « se soumettre ou se démettre ».

§3. La démission résultant d'un échec électoral

La règle de l'incompatibilité entre fonction ministérielle et mandat parlementaire n'a pu empêcher la candidature récurrente d'anciens ministres aux élections législatives ou sénatoriales. La volonté initiale des gaullistes de favoriser des profils ministériels issus de la société civile s'est progressivement estompée devant les exigences électorales. Cette logique vaut d'ailleurs autant pour les élections législatives ou sénatoriales, que pour les scrutins territoriaux.

Dans cette perspective, le statut d'ancien ministre peut constituer un solide avantage. Il peut aussi être un véritable inconvénient en cas d'impopularité de l'exécutif. Pourtant, un ministre est souvent contraint de quitter le Gouvernement lorsqu'il subit un échec électoral important. Une telle pratique ne trouve aucun fondement constitutionnel. Semble cependant s'y attacher une logique politique. Privés d'une quelconque source de légitimité populaire, et devant essentiellement leur nomination au bon vouloir présidentiel, les ministres ne disposeraient d'aucune forme de mandat. La candidature à un scrutin, quelle que soit sa nature, aurait donc valeur de test, l'échec exprimant alors une forme de désaveu difficilement compatible avec l'exercice de la fonction ministérielle.

Pour appréhender pleinement les enjeux de la pratique en la matière, il convient d'aborder d'abord le sujet de manière chronologique. D'abord erratique, l'usage consistant à imposer à une personnalité politique battue de quitter le Gouvernement va se stabiliser à partir de la Présidence de Nicolas Sarkozy au point d'acquérir valeur de règle (A). Dès lors, cette situation conduit à s'interroger sur la valeur juridique de cet usage, et soulève en pointillé la question de l'existence d'une convention de la constitution (B).

A. Le sort des ministres battus aux élections législatives : la cristallisation progressive d'une pratique.

Comme le note Jean Cabannes, le cas de Marcel Cavaillé illustre bien les hésitations du pouvoir

exécutif en la matière. Secrétaire d'Etat durant plus de six ans il est battu aux élections législatives de mars 1978 à Toulouse, par Alain Savary. Contre toute attente, il sera maintenu au Gouvernement par le Président de la République. Mais candidat aux élections sénatoriales, il connaîtra un nouveau revers qui sonnera le glas de sa carrière ministérielle¹⁶³¹. Certes, la longévité de l'intéressé pouvait justifier un départ anticipé. Mais il apparaît que c'est bien la conjugaison des deux échecs qui expliquera sa démission. En réalité, il faut observer que cet usage, qui s'imposait d'évidence sous la Troisième et la Quatrième République où la source de légitimité des ministres était inhérente à l'exercice d'un mandat parlementaire, est moins naturelle sous la Cinquième République.

Au début de son mandat, le Général de Gaulle sembla pourtant attaché au maintien de cette tradition, n'hésitant pas à afficher publiquement son souhait qu'un ministre battu aux élections législatives démissionne. Cela ne l'empêchera pas de transiger lorsque l'un de ses fidèles, Michel Debré, revenu au gouvernement en tant que ministre des finances sera battu au sein de la première circonscription de La Réunion. Il faut avouer que cette candidature s'inscrivait dans un contexte bien particulier, l'intéressé ayant pris la direction de la droite réunionnaise tout en siégeant comme maire d'Amboise au sein du département de l'Indre-et-Loire, et en assumant la gestion quotidienne d'un portefeuille de premier plan. Le désaveu rencontré à La Réunion trouvait d'abord ses racines dans les luttes marquées entre factions indépendantistes¹⁶³². L'intéressé sera d'ailleurs réélu en 1968, au lendemain de la dissolution. Quoiqu'il en soit, ce traitement circonstanciel et unique montre qu'en dépit de ses intentions initiales le général de Gaulle a privilégié une logique discrétionnaire quant à l'application de cette pratique.

Son successeur Georges Pompidou montra une approche plus intransigeante des choses. Battus aux élections législatives de 1973, Maurice Schumann qui occupait le portefeuille des affaires étrangères dans le Gouvernement Messmer, et René Pleven celui de Garde des sceaux se démettent de leurs fonctions ministérielles. Comme c'est l'usage au lendemain d'un scrutin national, le Gouvernement dans son entier remettra sa démission au Président, mais les deux ministres battus feront de même individuellement avant même que le Premier ministre ait pu accomplir cette formalité¹⁶³³. Mais,

¹⁶³¹ Cf notamment J.CABANNES, *op.cit.*, p 281.

¹⁶³² Pour s'en convaincre voir notamment G.GAUVIN, « Michel Debré et La Réunion : la force des convictions jacobines », in *Outre-Mer, Revue d'Histoire*, 1999, pp 259-291.

¹⁶³³ Ce constat est notamment porté par Sung Nak-In qui y voit la volonté de l'exécutif de montrer la valeur obligatoire de la pratique. Voir S.NAK-IN, *op.cit.*, p 256.

Valéry Giscard d'Estaing refusera, quant à lui, d'appliquer cet usage.

Par la suite François Mitterrand, qui avait tout au long des mandats du Général de Gaulle et de Georges Pompidou plaidé pour un retour à une pratique plus conforme à l'esprit parlementaire initial des institutions n'aura pas vraiment l'occasion de se prononcer sur la question. Les élections de 1981 n'étaient qu'une simple formalité pour le parti socialiste, et celles de 1986 comme celles de 1993 marqueront l'échec de la majorité dans son ensemble. Faute de déclarations précises du premier président socialiste, et d'occurrences, il est donc difficile de connaître avec certitude sa position sur le sujet, si tant est qu'il en ait arrêtée une¹⁶³⁴.

C'est avec le retour de Jacques Chirac que la problématique va se présenter une nouvelle fois, à la faveur d'une élection législative partielle, à La Réunion. Le Président de la République refusera que Margie Sudre, qui occupait le portefeuille de ministre du tourisme lui remette sa démission après avoir été battue. Là aussi, le contexte était un peu particulier, puisque cette dernière n'avait pas été élue députée aux élections législatives de 1993. Son échec électoral ne représentait donc pas un désaveu majeur¹⁶³⁵. Il n'aura par la suite à confirmer ou infirmer cette jurisprudence, les élections de 1997 ayant abouti à la discordance des majorités que l'on connaît aujourd'hui, et aucun ministre candidat n'ayant été battu en 2002. C'est avec le premier quinquennat de Nicolas Sarkozy que l'usage d'un départ systématique des anciens membres du Gouvernement va retrouver sa pleine portée.

Dès son installation au pouvoir, Nicolas Sarkozy, aura à cœur de conférer à cette règle une portée stable. Ce même principe sera ensuite repris par le Premier ministre François Fillon et martelé tout au long de la campagne. Le cas d'Alain Juppé constituera en la matière, une illustration assez probante, ce d'autant qu'il s'agissait d'un ancien Premier ministre, et qu'il occupait dans le premier Gouvernement Fillon un portefeuille hautement symbolique. Le Président de la République lui avait ainsi confié un grand ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durable auquel il avait adjoint les transports, l'équipement, l'aménagement du territoire, et une partie de l'énergie, en accordant en plus à l'intéressé le titre de ministre d'Etat¹⁶³⁶. Battu aux élections législatives à Bordeaux,

¹⁶³⁴ Il faut toutefois noter que François Mitterrand n'imposera pas à Georges Filloud de démissionner postérieurement à un échec aux élections cantonales de 1982.

¹⁶³⁵ Voir notamment B.DOLEZ, *op.cit.*, pp 286-287.

¹⁶³⁶ Décret du 17 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 18 mai 2007).

l'ancien Premier ministre annoncera immédiatement son départ du Gouvernement.

Si l'on se fie au récit de la presse quotidienne, tout porte à croire que les têtes de exécutif aient proposé à Alain Juppé de déroger au principe, à la fois en raison de son statut d'ancien Premier ministre, et du fait qu'il n'était pas député sortant de la circonscription. Ce fut peine perdue. Alain Juppé avait pris de court l'exécutif en rendant public son départ et la règle avait été annoncée avec une telle constance durant la campagne, qu'il s'avérait particulièrement difficile de se dédire¹⁶³⁷.

Par la suite, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, tout comme le Président de la République Emmanuel Macron vont poser le principe d'une démission obligatoire de tout ministre battu. L'un comme l'autre auront la volonté manifeste de donner un écho important au principe. En 2012, le premier chef du Gouvernement de François Hollande justifiera ainsi le principe : « il y a l'esprit de responsabilité, c'est à dire que tout ministre qui se présente aux législatives et qui ne sera pas élu devra quitter le Gouvernement »¹⁶³⁸. Il faut d'ailleurs préciser que cette énonciation s'inscrivait dans le cadre d'un discours plus large, dans lequel il avait par ailleurs fait part de sa volonté d'interdire le cumul entre un exécutif local et un mandat parlementaire.

La même logique a animé Emmanuel Macron en 2017. En marge de sa première intervention publique à Berlin, il avait ainsi répété la règle édictée par ses prédécesseurs, y voyant l'expression même d'une démocratie¹⁶³⁹. Comme dans le cas du Gouvernement Ayrault, l'ensemble des ministres l'avaient finalement emporté, la plupart n'étant d'ailleurs pas réellement menacé dans leur circonscription. Il semble donc que le principe d'une démission des membres du Gouvernement battus fasse partie du renouvellement institutionnel annoncé. Constamment appliqué depuis la présidence de Nicolas Sarkozy, ce principe semble être devenu la règle.

La pratique est plus fluctuante encore pour les scrutins locaux, qu'il s'agisse des élections régionales, municipales ou même cantonales. En mars 1977, sept membres du Gouvernement de Raymond Barre subissent un échec électoral important. Seulement deux d'entre eux présenteront leur démission, et un

¹⁶³⁷ Voir sur ce point spécifique, « Alain Juppé quitte le Gouvernement », in *L'Express* du 17 juin 2007.

¹⁶³⁸ Cité in G.TOULEMONDE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, *op.cit.*, 2020, pp 108-109.

¹⁶³⁹ Voir notamment A.BERDAH, « Les ministres battus aux législatives devront démissionner du gouvernement », in *Le Figaro*, 17 mai 2017.

candidat battu à Paris fera son entrée au Gouvernement. La logique qui a animé le nouveau Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing a donc été celle du cas par cas. En 1982, François Mitterrand n'imposera pas à Georges Filloud de démissionner après un échec aux élections cantonales, considérant que la nature très particulière de ce scrutin n'avait pas véritablement de signification pour le bon fonctionnement du Gouvernement¹⁶⁴⁰.

En réalité, une étude plus fouillée montre qu'au contraire des élections législatives, il n'y a jamais eu véritablement de volonté d'instaurer le principe d'une démission du ministre battu. L'exemple le plus flagrant est sans doute les élections régionales de 2004, qui furent un échec important pour la majorité présidentielle puisque la droite ne remporta que deux régions. Plusieurs ministres étaient candidats : Xavier Darcos, Jean-François Copé, Jean-Paul Delevoye et François Fillon. Tous furent battus. Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin n'avait pas été « tête de liste », mais il dirigeait la région Poitou-Charentes moins de deux ans auparavant, et avait envoyé sa première vice-Président dans la bataille¹⁶⁴¹. Parmi les ministres battus, seul Jean-Paul Delevoye quittera le Gouvernement, et ce départ ne trouve pas son fondement principal dans cet échec électoral.

Pourtant, les élections locales sont redoutées par les ministres en exercice. Elles interviennent souvent en cours de mandat, et dans un contexte où le gouvernement subit une certaine impopularité. Dès lors, elles justifient souvent un changement de gouvernement ou un remaniement ministériel. Un revers électoral peut souvent constituer un élément décisif pour orienter la décision présidentielle dans le sens d'un départ. Le départ de Xavier Darcos après son échec aux élections régionales de 2010 en Aquitaine en apporte une illustration saillante¹⁶⁴².

La pratique constitutionnelle pour des scrutins locaux diverge donc de celle qui a cours pour des scrutins nationaux. Elle dépend à la fois du contexte politique, de la situation de l'intéressé, et notamment du portefeuille qu'il occupe. La plupart des ministres battus à une élection locale sont

¹⁶⁴⁰ Voir notamment sur cette question B.DOLEZ, *op.cit.*, p 287.

¹⁶⁴¹ La perte de cette région, et le succès remporté par Ségolène Royal que l'on pressentait déjà comme une future présidentiable fut ce qui attira le plus l'attention des médias.

¹⁶⁴² Selon le récit que livre le journaliste Jean-Pierre Bedei, le Président Sarkozy le reçoit dans son bureau en présence du secrétaire général de l'Élysée, Claude Guéant pour tenter de la convaincre de prendre la tête de liste en Aquitaine. Face au refus de l'intéressé le Président insiste : « Je tiens absolument à ce que ce soit toi. En échange tu resteras au Gouvernement jusqu'à la fin du quinquennat ». Fort de cette garantie présidentielle, Xavier Darcos décide finalement d'y aller et sera sévèrement battu. Il sera finalement le seul ministre à devoir présenter sa démission, le Président de la République l'estimant trop affaibli pour pouvoir mener la réforme du droit du travail. Cf J-P. BEDEI, *op.cit.*, p 198.

ainsi restés en fonction. Pour ceux qui ont finalement dû partir, beaucoup d'éléments montrent que l'échec subi n'était pas la cause unique du départ, même si cela a pu constituer un facteur du choix présidentiel¹⁶⁴³.

Au bout du compte, la pratique constitutionnelle initialement erratique s'est progressivement stabilisée. Il n'y a qu'aux élections législatives, et probablement sénatoriales que le risque d'un échec compromettra de manière radicale les chances de maintien au Gouvernement. Pour les scrutins locaux, la réponse de l'exécutif est casuistique. Cette différence de traitement se justifie par la différence de nature des deux élections. Il n'est également pas illégitime de voir dans l'obligation de démission en cas d'échec aux élections législatives l'empreinte de la souveraineté parlementaire. La récurrence de cet usage, et sa cristallisation progressive impose de s'interroger sur sa qualification juridique.

B. Les interrogations légitimes quant à la reconnaissance d'une convention de la Constitution

Dès lors que l'on reconnaît qu'il existe désormais un usage imposant aux ministres battus aux élections législatives, il convient donc de s'interroger sur sa valeur juridique. La question de l'existence d'une convention de la Constitution pouvant être posée, puisqu'une partie des observateurs a vu dans l'affirmation répétée de ce principe par la doctrine, l'émergence d'une règle de droit contraignante politiquement¹⁶⁴⁴.

A titre liminaire, il convient d'abord de rappeler que la norme n'est véritablement reconnue que depuis 2007, aucun Président de la République n'ayant revendiqué avant Nicolas Sarkozy le caractère obligatoire de ce qui apparaissait d'abord comme un usage. Il a d'ailleurs été montré qu'avant cette date, la pratique avait été erratique. Or, depuis 2007 un seul ministre a été battu aux élections législatives. Si l'envergure politique de l'intéressé a pu contribuer à donner à l'événement un certain retentissement, l'absence de répétition rend difficile la caractérisation d'un précédent au sens où l'entendait Jennings¹⁶⁴⁵.

¹⁶⁴³ Voir notamment A.ROVAN, « Xavier Darcos, le ministre sacrifié des régionales », in *Le Figaro*, 23 mars 2010.

¹⁶⁴⁴ Antérieurement à 2007, Jean Cabannes exprimait la problématique en ces termes : « Une remarque liminaire s'impose ici pour constater qu'il ne s'agit pas d'une obligation juridique. S'agit-il toutefois d'une obligation politique ? La pratique de la Cinquième République en la matière incertaine, paraît ici peu satisfaisante ». Cf J.CABANNES, *op.cit.*, p 281.

¹⁶⁴⁵ Pour que l'on puisse parler d'un précédent il faudrait à tout le moins que l'usage était répété au moins une fois. Certes, l'on pourrait prendre en considération les deux démissions de ministres datant de la période pompidolienne en 1973, mais l'application de l'usage a depuis lors été mainte fois interrompue.

Demeurent cependant les déclarations des deux Présidents de la République qui se sont succédé depuis lors. Ces derniers ont bien manifesté la volonté d'en faire un principe intangible. Mais aucun des ministres candidats, n'ayant connu de revers électoral ni en 2012, ni en 2017, la concordance entre les calendriers aidant, rien ne permet de montrer avec certitude qu'il ne s'agit pas de simples déclarations d'intentions. La répétition dans le temps du principe est trop brève pour que l'on puisse maîtriser avec certitude la force obligatoire dont il est pourvu.

L'autre équation qui écarte plutôt l'existence d'une convention réside dans le ressort psychologique. Certes, la règle est bien pourvue d'une raison d'être. Certains invoqueront la « tradition républicaine »¹⁶⁴⁶, comme souvent lorsqu'une pratique trouve son origine dans les *us et coutumes* de la Troisième République. D'autres y verront la réaffirmation nécessaire d'un principe de souveraineté parlementaire, ou un rappel utile du caractère théoriquement dualiste du régime face à la montée en puissance de la figure présidentielle. On peut enfin y lire une forme de limitation certes très théorique mais cependant souhaitable à la latitude considérable dont l'exécutif dispose désormais pour composer le Gouvernement. Comme souvent, les motivations en appui de cette pratique ne manquent donc pas, et celles que nous retenons ne sont que conjonction, d'autres raisons étant susceptibles d'être mises en avant.

Pour que l'obligation de démission d'un ministre battu aux élections législatives ait le caractère d'une convention de la Constitution, il faut également que les acteurs politiques se sentent véritablement liés par l'usage comme si celui-ci était devenu une règle politique incontournable. Or, de manière paradoxale, les déclarations successives de Jean-Marc Ayrault et d'Emmanuel Macron ne vont pas dans ce sens. Si effectivement la norme avait une force obligatoire incontestable, comme c'est normalement le cas lorsque l'on parle d'une convention de la Constitution, alors serait-il vraiment nécessaire de réaffirmer publiquement son existence à chaque élection législative ? Elle devrait sembler acquise pour l'ensemble des membres du Gouvernement sans qu'il ne faille la répéter de manière explicite avant chaque élection législative¹⁶⁴⁷.

¹⁶⁴⁶ C'est notamment le cas de Mathieu Caron. Voir pour des développements plus prolixes, M.CARON, *op.cit.*, pp 232-233. Il faut à cet égard noter que la notion de tradition républicaine a toujours été d'appréhension plurielle, certains auteurs estimant que la seule répétition d'une tradition ancienne est suffisante pour caractériser une convention.

¹⁶⁴⁷ La manière dont Jean-Marc Ayrault puis Emmanuel Macron ont formellement averti les ministres tend à montrer que la pratique n'était évidente pour personne. Voir notamment pour s'en convaincre T.DUPONT, « Ministre battu, ministre

De même, dans le cadre d'une convention de la Constitution, la sanction est de nature politique et doit s'imposer presque de manière automatique, au point qu'un acteur qui enfreindrait la règle serait tenu *ipso facto* de se soumettre ou se démettre. Dans le cas d'un ministre battu aux élections législatives, c'est bien le Président de la République qui révoque le ministre, ou ce dernier qui remet sa démission. Il n'y a pas d'automatisme. Et il paraît difficile de considérer que le Président de la République lorsqu'il décide de se séparer de son ministre dans de telles circonstances obéisse à une autre source de contrainte que celle qu'il s'est lui-même imposée.

Au vu de tels éléments, la pratique entraînant la démission d'un membre du Gouvernement en cas d'échec aux élections législatives est peut-être en passe de devenir une convention de la Constitution, mais la force obligatoire de cette règle ne nous paraît pas assez établie pour pouvoir être qualifiée comme telle. Pour le moment, le choix d'imposer une telle contrainte aux ministres relève bien du libre-arbitre des membres de l'exécutif, et un Président qui souhaiterait ne pas appliquer cet usage pourrait envisager de s'en défaire. Il faut de surcroît noter que dans la logique du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral, le risque de survenance de cas de nature à renforcer la jurisprudence unique de la démission d'Alain Juppé est moins important, les ministres ayant plus naturellement de bonne chance d'être réélus. Le devenir de la règle imposée par Nicolas Sarkozy et reprise par ses successeurs nous paraît encore bien incertain.

§4. La démission ou la révocation d'un ministre résultant d'une mise en cause d'un membre du Gouvernement dans un scandale judiciaire ou politique

D'emblée, il importe de préciser que la responsabilité politique des ministres ne se confond pas avec la responsabilité pénale. Le rapport entretenu entre ces deux formes est particulier dans la mesure où la responsabilité politique et collégiale est née d'une pratique déviante de la responsabilité pénale des ministres¹⁶⁴⁸. Cela explique sans doute que bien qu'elle ait toujours été consacrée par les textes, la responsabilité pénale soit devenue d'usage exceptionnel. Elle offrait en réalité moins de latitude que

fichu : Ayrault a-t-il fait du zèle ? », *L'Express*, 24 mai 2012.

¹⁶⁴⁸ Sur ce sujet, Philippe Lauvaux met cependant en exergue le caractère exceptionnel de ce dévoiement : « Malgré son caractère durable, le dévoiement de la mise en jeu de la responsabilité pénale conserve une portée plutôt exceptionnelle, qu'en France le Parlement a su déduire très tôt de la capacité dans laquelle il était désormais d'engager sans entrave la responsabilité politique des gouvernants ». Cf. Ph.LAUVAUX, « Aspects historiques de la responsabilité politique », in O.BEAUD et J-M.BLANQUER, *op.cit.*, p 29

la responsabilité politique en ce qu'il fallait systématiquement motiver les faits et justifier sa mise en œuvre pour pouvoir établir la matérialité d'une haute trahison. La logique est singulièrement plus facile lorsqu'on parle de responsabilité politique, le renversement ou l'éviction d'un ministre n'ayant alors pas à être justifiés, sinon devant l'opinion publique et pour autant que celle-ci y attache une quelconque importance¹⁶⁴⁹.

Il faut également noter que si la responsabilité pénale des ministres est progressivement tombée dans l'oubli, c'est aussi parce-que son utilisation dans les régimes antérieurs a souvent été éminemment politique. Progressivement son utilisation a donc été perçue comme pourvue d'une part importante d'outrage et d'arbitraire, l'objectif recherché étant tout bonnement de faire chuter un membre du ministère la sanction pénale apparaissant alors comme secondaire¹⁶⁵⁰.

Depuis la Troisième République, la séparation entre les deux formes principales de responsabilité s'avère plus étanche. Le risque de détournement de l'utilisation de ce procédé a été nettement restreint par l'avènement du parlementarisme, puisque le Parlement dispose désormais des moyens nécessaires pour faire chuter un Gouvernement. La même logique prévaut sous la Cinquième République. La création par la réforme de 1993 de la Cour de Justice de la République au lendemain de l'affaire du sang contaminée a achevé de complexifier les modalités permettant de juger un ministre du fait d'un manquement pénal accompli dans le cadre de ses fonctions. Depuis sa création, elle n'a siégé que cinq fois, ce qui montre qu'elle reste conçue comme une soupape de sûreté¹⁶⁵¹. A côté de l'existence de ce privilège de juridiction pour des faits commis dans l'exercice des fonctions et non détachables de celle-ci, les ministres demeurent passibles de poursuites pénales devant les juridictions de droit commun pour toutes les infractions dépourvues de lien avec leur action ministérielle, ce qui rend encore plus illisible le régime qui leur est applicable.

Sous la Cinquième République, responsabilité pénale et responsabilité politique sont clairement distinctes. Cette indépendance n'empêche pas l'existence de correspondances, la mise en cause d'un

¹⁶⁴⁹ Voir notamment pour des développements plus complets J.ROSSETTO, « La responsabilité du ministre », in O.BEAUD et J-M.BLANQUER, *op.cit*, pp 245-266.

¹⁶⁵⁰ Le fait que la procédure soit traditionnellement mise en jeu par l'organe parlementaire et non par des juridictions a sans doute participé à développer une pratique inchoative de la responsabilité politique.

¹⁶⁵¹ Créée dans le prolongement de l'affaire du sang contaminée, elle a prononcé quatre condamnations, dont deux avec dispense de peine : Edmond Hervé, Michel Gillibert, Charles Pasqua et Christine Lagarde.

membre du Gouvernement devant les juridictions pénales, ou la révélation d'un scandale susceptible éventuellement d'entraîner ultérieurement des poursuites pénales, ayant nécessairement pour effet de fragiliser un ministre¹⁶⁵². Mais chaque organe conserve son autonomie. Aucune disposition constitutionnelle n'impose au Président de la République de révoquer ou de demander la démission d'un ministre mis en cause par la justice, ou même condamné¹⁶⁵³. De manière symétrique, un ministre peut parfaitement être conduit à présenter sa démission sans que l'affaire ayant entraîné sa sortie n'aboutisse nécessairement à l'engagement de poursuites. Cette indépendance de principe entre les deux formes de responsabilité est particulièrement avérée lorsque la responsabilité d'un membre du Gouvernement est susceptible d'être engagée devant les juridictions pénales. Une interaction effective heurterait alors le principe de séparation des pouvoirs.

Outre cette distinction organique, existe aussi une distinction fonctionnelle. La logique qui anime les autorités n'est pas la même. Dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité pénale, que ce soit devant la Cour de Justice de la République ou devant une juridiction de droit commun, l'autorité judiciaire va s'attacher principalement à démontrer la matérialité des faits, et à déterminer une juste peine. Au contraire, dans le cadre de la responsabilité politique du ministre, les têtes de l'exécutif vont davantage chercher à apprécier les conséquences de la situation de l'intéressé pour le bon fonctionnement du Gouvernement. La réalité et le sérieux de la mise en cause peuvent être un facteur d'appréciation, mais cela ne constitue normalement pas le premier critère de choix. A cet égard, il faut d'ores et déjà relever que la révélation de scandales qui n'étaient pas susceptibles d'occasionner une mise en cause de nature pénale mais témoignaient de pratiques pouvant être jugées contestables, a parfois entraîné une démission aussi rapide de l'intéressé¹⁶⁵⁴.

Pour autant, le fait que les deux responsabilités fonctionnent sur un pan distinct n'empêche pas l'existence d'influence mutuelle. Plus la procédure judiciaire mettant en cause un ministre va se situer à un stade avancé, plus la situation d'un ministre risque d'être jugée préoccupante par le Président de

¹⁶⁵² Voir notamment pour une vision prospective de cette question, A.LANZA, *L'Expression constitutionnelle de l'Administration française. Contributions à l'études des constantes constitutionnelles*, LGDJ, 1984, p 755 et s.

¹⁶⁵³ Sur ce sujet, voir les développements particulièrement éclairants de G.TOULEMONDE, *op.cit.*, p 110.

¹⁶⁵⁴ On peut en la matière citer les exemples d'Hervé Gaymard, brocardé par la presse pour avoir acquis un logement de fonction dont la dimension été jugée disproportionnée, ou François de Rugy, mise en cause pour l'organisation de dîners au cours duquel furent servis des mets d'excellences, et qui n'aurait pas eu de lien direct avec ses fonctions. Dans de telles situations, les faits n'étaient pas *a priori* susceptibles d'emporter des conséquences pénales, mais se rattachait plus à des problématiques de morales publiques.

la République et le Premier ministre. De même, on ne peut pas exclure, notamment du fait de l'absence d'indépendance du parquet, que l'exécutif cherche à influencer sur, ou à retarder une procédure judiciaire visant un membre du Gouvernement, même si ce serait alors au mépris du principe de séparation des pouvoirs. Toute la complexité réside donc dans cette asymétrie entre les deux notions. Comme le note Jean Rossetto : « la responsabilité politique est insuffisante, elle ne peut englober tous les faits reprochés à un ministre, elle n'épuise pas la responsabilité pénale »¹⁶⁵⁵.

Dans la logique du parlementarisme à la française, les deux formes de responsabilité coexistent, mais sous un prisme différent. Nous ne nous attarderons pas ici sur les modalités de mise en jeu de la responsabilité pénale, bien que celle-ci fasse l'objet de débats doctrinaux récurrents. L'objet de la présente section est bien de s'attacher à montrer dans quelle mesure la mise en cause d'un ministre dans un scandale de nature pénale ou non est susceptible d'être cause de démission. En la matière la pratique se distingue là encore par une certaine inconstance qui est la traduction logique du primat de l'exécutif. De manière plus précise, il convient ici de prendre en compte la dimension chronologique d'une telle problématique.

Sous la Cinquième République, les titulaires de l'exécutif ont d'abord privilégié une approche purement politique, la question de la mise en cause pénale d'un ministre n'étant source de départ qu'en raison des conséquences politiques que celle-ci entraînait (A). C'est avec la recrudescence des affaires politico-financières, durant le deuxième septennat de François Mitterrand, que s'est cristallisé le principe en vertu de laquelle un ministre mis en cause doit impérativement présenter sa démission, ce qui conduit là encore une partie de la doctrine à s'interroger sur la nature juridique d'une telle pratique (B). Cette règle ne saurait en aucun cas être considérée comme exclusive, et un nombre croissant de départs sont la résultante de comportements jugés moralement répréhensibles, mais qui ne constituent pas des infractions pénales passibles de poursuites (C).

A. La prévalence initiale d'une grille de lecture exclusivement politique pour appréhender l'opportunité du départ d'un ministre mis en cause pour scandale

Le premier membre du Gouvernement à avoir dû démissionner en raison d'un scandale est Philippe Dechartre. Ce gaulliste de gauche a d'abord occupé le poste de secrétaire d'Etat à l'équipement et au

¹⁶⁵⁵ J.ROSSETTO, *op.cit.*, p246.

logement dans le Gouvernement Pompidou IV, puis dans le Gouvernement Couve de Murville, avant d'être nommé secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail de l'emploi et de la population dans le Gouvernement Chaban-Delmas¹⁶⁵⁶. Élu député de Charente-Maritime en 1968, son attention avait été appelée sur un projet immobilier de grande ampleur qui devait voir le jour sur l'île de Ré. Deux propriétaires fonciers projettent alors la construction d'une centaine de lots immobiliers sur un terrain de 90 hectares, situé au milieu de l'île, sur la commune du Bois-Plage.

Afin d'obtention d'un permis de construire, un conseiller de Philippe Dechartre avait alors suggéré au promoteur de s'assurer le soutien du comité pour l'aménagement et le développement de l'île de Ré (CADIR), que dirigeait opportunément le même Philippe Dechartre, à la fois en raison de son implantation locale et de l'objet de son portefeuille ministériel. Dans ce cadre, le conseiller du ministre qui gérait quotidiennement le CADIR avait exigé du promoteur le versement illégal d'une somme d'un million d'anciens francs en échange de la délivrance du permis de construire¹⁶⁵⁷. Les propriétaires et le promoteur refusèrent de se plier à cette pratique, portèrent l'affaire à la connaissance de la presse, et saisirent simultanément la justice¹⁶⁵⁸. Il faut préciser que cette affaire s'inscrivait dans une « période politique trouble qui abonde en financement occultes et valises de billets »¹⁶⁵⁹.

Philippe Dechartre, et l'ensemble des dirigeants de la CADIR avaient alors été condamnés à une lourde amende correctionnelle, d'abord par le tribunal de grande instance de La Rochelle en 1971, puis par la Cour d'appel de Poitiers en avril 1972. Philippe Dechartre avait démissionné de ses fonctions ministérielles le 15 mai 1972, peu avant le départ de Jacques Chaban-Delmas.

L'affaire des Evières est particulièrement intéressante en ce qu'elle constitue le premier cas de démission d'un ministre sous la Cinquième République, en raison de la révélation d'un scandale politico-financier ayant abouti à la condamnation judiciaire de l'intéressé. Celle-ci intervient bien avant la règle fixée par Edouard Balladur en 1993, et imposant à tout ministre mis en examen de quitter ces fonctions. Elle témoigne du flottement qui régnait alors en la matière. La mise en cause

¹⁶⁵⁶ Cette deuxième nomination était donc intervenue après que le scandale ait été révélé médiatiquement, et que l'enquête préliminaire du parquet de La Rochelle ait été ouverte.

¹⁶⁵⁷ Voir notamment pour un résumé complet des faits, R.BACKMANN, « Les barons voraces », *Le Nouvel Observateur*, 31 juillet 1972.

¹⁶⁵⁸ Le promoteur immobilier publiera même un roman racontant les dessous de l'affaire. Voir J.SOUCHERE, *L'île aux requins*, Edité et distribué par l'auteur, 1973.

¹⁶⁵⁹ Cf A.BABAUD, « Les mystères de l'opération Evières », in *Le Point* du 9 mai 2013.

personnelle de l'intéressé ne l'empêchera pas de conserver son portefeuille de secrétaire d'Etat chargé de l'équipement et du logement durant la période de l'intérim d'Alain Poher, ni de bénéficier ensuite d'un autre secrétariat d'Etat au sein du Gouvernement Chaban-Delmas¹⁶⁶⁰.

Sa condamnation, ensuite, par la Cour d'appel de Poitiers n'entraînera pas son éviction. Le témoignage du journaliste Philippe Alexandre est édifiant. L'arrêt de la Cour est rendu le 13 avril 1972, à dix jours du référendum. L'intéressé lui-même présente immédiatement sa démission au Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas, le Président de la République, Georges Pompidou, étant alors en déplacement en Lorraine. Le Premier ministre lui demande instamment d'attendre les consignes du Président de la République.

Comme le rapporte Philippe Alexandre : « Georges Pompidou est au même instant en Lorraine, quelque part sur la route de Nancy. La démission d'un membre du Gouvernement à quelques jours du référendum serait fâcheuse. Informé, le Président de la République fait connaître sa décision en fin d'après-midi : que Chaban déchire la lettre qu'il a reçue, que Dechartre ne parle à une âme qui vive de son départ. Pompidou précise qu'il a étudié le dossier juridique de l'affaire, et qu'il n'y a rien d'irréversible. Plusieurs ministres disent que les magistrats de Poitiers ont voulu porter un coup à la majorité »¹⁶⁶¹.

Durant une longue période, Philippe Dechartre sera régulièrement tourmenté durant les séances de questions au Gouvernement, et il bénéficiera d'un soutien appuyé et systématique de la part du Premier ministre¹⁶⁶². Ce n'est que plus d'un mois après la décision de la Cour d'Appel que la médiatisation progressive de cette affaire rendra la position du Gouvernement intenable, ce qui amènera Georges Pompidou à inciter vigoureusement l'intéressé à présenter une nouvelle fois sa lettre de démission, mais cette fois-ci dans le but de l'accepter.

Cette première jurisprudence est d'abord révélatrice d'une époque. La mise en cause personnelle d'un

¹⁶⁶⁰ Décret du 22 juin 1969 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 23 juin 1969).

¹⁶⁶¹ Ph.ALEXANDRE, *Exécution d'un Homme politique*, Grasset, 2014, pp 300.

¹⁶⁶² Toujours selon le récit de Philippe Alexandre, « A la surprise de tous les députés, c'est le plus aimable des élus socialistes, André Chandernagor, qui porte le 11 mai le coup de grâce. A la tribune de l'Assemblée, il s'étonne, s'indigne que le Gouvernement n'ait pas tiré les enseignements du jugement de Poitiers. [...] Chaban s'empare d'un micro et prend la défense de Dechartre avec une extrême véhémence : selon lui l'honneur du secrétaire d'Etat est intact ». Cf Ph.ALEXANDRE, *op.cit.*

ministre revêt une portée inédite qui peut expliquer largement l'impréparation de l'exécutif. Philippe Dechartre était le premier membre du Gouvernement à être condamné pour affaires, et les balbutiements du Président de la République et du Premier ministre témoignent bien de l'absence de doctrine et de règles clairement établies sur la question. La grille d'appréciation qui se dégage de la jurisprudence Dechartre est exclusivement politique.

D'abord on refuse l'idée d'une démission parce-que celle-ci pourrait être perçue comme un aveu de faiblesse par l'opinion. Responsabilité politique et responsabilité pénale forment donc des champs clairement distincts. La mise en cause d'un ministre revient à une attaque personnelle contre le Gouvernement dans son entier. Celui-ci fait donc bloc derrière le ministre visé. Le processus de désolidarisation n'intervient que dans un deuxième temps, lorsque le scandale prend une dimension médiatique inattendue. La démission n'est pas alors la résultante de la décision judiciaire, mais elle est rendue nécessaire pour préserver le bon fonctionnement de l'organe gouvernemental.

En l'absence de mise en cause judiciaire de ministres tout au long des deux décennies suivantes, c'est cette grille de lecture purement politique qui perdurera. Une affaire est particulièrement révélatrice de cette appréhension des choses : celle du *Rainbow Warrior*. Alors même que le ministre de la défense Charles Hernu n'est visé par aucune procédure judiciaire, les têtes de l'exécutif montreront beaucoup plus de facilité à s'en séparer pour éviter que le scandale ne rejaillisse directement sur eux. La théorie du ministre fusible retrouve alors sa pleine portée.

Une partie importante de la doctrine s'accorde à voir dans l'affaire du *Rainbow Warrior* un tournant du premier septennat de François Mitterrand¹⁶⁶³. C'est aussi une illustration intéressante de la doctrine qui prévalait quant à la responsabilité d'un ministre du fait d'un scandale politique. Dans ce dossier, de nombreuses associations écologistes contestaient vigoureusement des essais nucléaires réalisés au sein du centre d'expérimentation du Pacifique, à proximité de l'atoll de Mururoa. Un navire de l'association écologiste *Greenpeace*, le *Rainbow Warrior*, envisage avec plusieurs bateaux des actions militantes pour gêner le plus possible la réalisation des essais.

Le directeur de cabinet du ministre de la défense, Patrick Careil, est alors convoqué par son ministre

¹⁶⁶³Voir notamment J-J.CHEVALLIER et al, *op.cit.*, pp 310-311.

qui lui demande de préparer une opération contre le navire amarré au port d'Auckland¹⁶⁶⁴. Le 10 juillet 1985, le coulage du navire est organisé par le service action de la DGSE. L'opération militaire ne se déroule pas comme prévu, et un photographe resté à bord malgré une première explosion de faible portée visant à provoquer l'évacuation du navire, trouve la mort. Les deux agents du service action de la DGSE sont identifiés dès le lendemain par les services d'enquête néo-zélandais et arrêtés.

L'affaire connaît alors un retentissement international, le Premier ministre de ce Pays accusant implicitement la France d'être à l'origine de l'attentat¹⁶⁶⁵. Dans un premier temps, Laurent Fabius niera fermement toute responsabilité du gouvernement, émettra des doutes sur l'implication des agents de la DGSE et fera part de son intention de jouer la transparence. Une enquête est ainsi confiée à Bernard Tricot. Ancien secrétaire général de l'Elysée du Général de Gaulle, et Conseiller d'Etat, il est unanimement reconnu pour son intégrité, et ce choix fait alors consensus, y compris au sein de l'opposition. Ce dernier rend le 25 août 1985, un rapport dans lequel il précise que le Gouvernement a donné son accord pour intervenir en amont d'actions militantes de l'association *Greenpeace*, mais qu'il ne connaissait pas la nature de l'opération réalisée par les services de renseignement. Mais peu de temps après le journal *Le Monde* démontre l'inanité de cette thèse dans une enquête particulièrement étayée¹⁶⁶⁶.

François Mitterrand exigera alors des sanctions. Le ministre de la défense, Charles Hernu, est contraint de démissionner et L'amiral Pierre Lacoste, qui dirigeait alors la DGSE, est tout bonnement révoqué. Ces mesures exemplaires interviennent alors qu'aucune enquête judiciaire n'a été ouverte en France ni contre Charles Hernu, ni même contre l'amiral Lacoste. Elle peut cependant s'expliquer par la très forte portée de ce scandale, à la fois sur le plan de la politique nationale, et sur le plan international, les relations diplomatiques entre la France et la Nouvelle-Zélande ayant été vivement perturbées par la révélation de cette affaire.

¹⁶⁶⁴ Du moins selon le récit effectué par l'un des principaux protagonistes de l'affaire, l'amiral Pierre Lacoste. Voir notamment P.LACOSTE et A-G.MINELLA, *Un amiral au secret*, Flammarion, 1997, pp 182 et s.

¹⁶⁶⁵ Le Premier ministre de Nouvelle-Zélande, David Lange, fait en réalité référence à des éléments étrangers, sans viser explicitement la France, mais la presse de ce Pays qui s'est saisie de l'affaire cite explicitement la France, et a connaissance des grades et de l'identité réelle des agents français. Voir H.GATTEGNO, « Greenpeace, vingt ans après : le rapport secret de l'amiral Lacoste », *Le Monde*, 9 juillet 2005.

¹⁶⁶⁶ Edwy Plenel cosignera trois articles particulièrement étayés dans *Le Monde* du 17 septembre 1985, qui constitueront le coup de grâce de la défense de l'exécutif. Pour une analyse voir notamment, J.DEROGY et J-M.PONTAULT, *L'agent secrète*, Fayard, 1995, p 213.

Avec le recul, il apparaîtra que François Mitterrand était bien au courant de l'initiative du service action de la DGSE, et que la Présidence de la République avait donné explicitement son aval le 28 mai 1985. Le ministre de la défense a bien été averti le 7 juillet, il a confirmé son accord, et suivi l'opération quotidiennement. Les seules réserves émises l'ont été par le DGSE, l'amiral Lacoste qui obéira cependant aux ordres. De la chaîne hiérarchique traditionnelle, seul le Premier ministre, Laurent Fabius, n'a semble-t-il pas été directement averti de l'opération¹⁶⁶⁷.

Bien qu'elle ait tardé à intervenir, la démission de Charles Hernu suscitera de vifs commentaires tant dans la presse quotidienne que de la part de la doctrine. Jean-Jacques Chevallier note ainsi que « quoiqu'il ait fait preuve d'une fermeté certaine, à l'occasion d'une affaire dont il ignorait tout auparavant, Laurent Fabius a paru abandonner les responsabilités à d'autres -un ministre populaire, un amiral au passé sans tache, deux officiers condamnés à dix ans d'emprisonnement en Nouvelle-Zélande pour une mission accomplie en service commandé »¹⁶⁶⁸.

En réalité, cette affaire illustre pleinement le système de responsabilité en cascade qui prévalait alors, chaque échelon ayant vocation à être le fusible de celui qui lui est inférieur. Les agents du service action ont ainsi protégé autant que cela a été possible le DGSE, lequel aurait eu vocation à éviter si cela avait été possible le départ du ministre de la défense, Charles Hernu. Il fallait en dernier ressort que le Président de la République ne soit pas atteint, et que la crédibilité de la France sur la scène internationale soit préservée.

La « jurisprudence *Rainbow Warrior* » éclaire parfaitement la manière dont est alors conçue la responsabilité du ministre devant les responsables de l'exécutif du fait d'un scandale. Les conséquences judiciaires n'importent pas tant que les soubresauts politiques et médiatiques. Ici, le ministre de la défense n'a jamais été mis en cause judiciairement parlant. Pourtant, un échange de lettre comminatoire entre le Président de la République et le Premier ministre sera rendu public, par lequel le titulaire de l'Élysée enjoindra à celui de Matignon de procéder sans délai à tout le changement nécessaire¹⁶⁶⁹. Un tel écrit oublie un peu vite que la révocation des ministres est d'abord

¹⁶⁶⁷ L'un des éléments avancé pour justifier le fait que le Premier ministre n'ait pas été averti de l'opération est que celle-ci relevait du « domaine réservé » du Président de la République. Voir P.FAVIER et M.MARTIN-ROLLAND, *La décennie Mitterrand, les épreuves, 1984-1988*, Seuil, 1991, p 332.

¹⁶⁶⁸ J.-J.CHEVALLIER et al, *op.cit.*, p 310.

¹⁶⁶⁹ *Ibidem*.

une prérogative présidentielle. Mais il fallait montrer que le Président de la République était le plus extérieur qui soit à l'affaire. La grille de lecture est donc purement politique, et l'affaire du *Rainbow Warrior* illustre pleinement la théorie du ministre fusible¹⁶⁷⁰.

B. La cristallisation du principe d'une démission systématique de tout ministre mis en examen dans une affaire judiciaire, une convention de la Constitution ?

Le deuxième septennat de François Mitterrand va représenter un véritable tournant en la matière. Le début des années 1990 marque l'écllosion d'un nombre impressionnant de scandales politico-financiers touchant directement des membres du Gouvernement. La révélation médiatique d'affaires touchant directement des responsables politiques de premier plan, généralement accompagnée par l'ouverture d'une information judiciaire de longue haleine, fragilise alors considérablement la classe politique. Les systèmes de financements occultes des partis politiques sont alors révélés au grand jour, et on assiste alors à une recrudescence d'affaires, parmi laquelle l'affaire Urba qui connaîtra une portée médiatique importante¹⁶⁷¹.

C'est dans ce contexte que l'homme d'affaire Bernard Tapie est nommé ministre de la ville au moment de la formation du Gouvernement Bérégovoy, en 1992. Ce dernier doit cependant démissionner cinquante-deux jours plus tard au lendemain de sa mise en examen dans une première affaire d'abus de bien sociaux¹⁶⁷². Il réintègrera le Gouvernement le 26 décembre 1992 après avoir bénéficié d'un non-lieu. Au moment de la démission de Bernard Tapie, la Présidence de la République prendra habilement soin de laisser circuler que ce départ correspond à un souhait de l'intéressé qui estime incompatible d'être mis en examen et ministre.

A plusieurs reprises, François Mitterrand fera l'éloge de l'homme d'affaire comme pour mieux

¹⁶⁷⁰ Elle apporte également une illustration intéressante d'un autre phénomène, qui s'éloigne de l'objet principal de cette thèse, mais s'avère particulièrement intéressant, le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés. Pour des développements plus prolixes voir O.BEAUD, « Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés », in O.BEAUD et J-M.BLANQUER, *op.cit.*, pp 203-234.

¹⁶⁷¹ Cette affaire était susceptible de mettre à jour un système de financement occulte du parti socialiste. Alors qu'une perquisition était en cours dans les locaux de cette société, le Garde des sceaux Henri Nallet avait publiquement dessaisi le juge d'instruction chargé de l'affaire, ce qui avait occasionné des remous importants et alimenté les soupçons de collusion. Voir notamment P.FAVIER et M.MARTIN-ROLLAND, *op.cit.*, p ?

¹⁶⁷² L'intéressé avait été mis en cause dans une affaire d'abus de bien sociaux, par un député RPR Georges Tranchant, propriétaire d'une holding de casinos avec laquelle Bernard Tapie avait des affaires. Il sera mis en examen en 1992 par le parquet de Nanterre dans ce dossier.

confirmer que sa démission ne relève pas d'une obligation mais bien d'un choix personnel. Il n'empêche que l'Affaire Tapie va constituer un premier précédent qui paraît déjà laisser entrevoir l'esquisse d'un principe. Le retour de l'intéressé après l'obtention de son non-lieu conforte d'ailleurs cette perception. La révélation d'autres scandales parmi lesquels les dossiers Elf¹⁶⁷³ ou Pechiney, dans lesquels le Président de la République et le Premier ministre seront personnellement mis en cause, va exacerber les choses. La question de la corruption des partis et des responsables politiques va devenir un fait de société.

Postérieurement à l'échec du parti socialiste en 1993, Edouard Balladur est nommé Premier ministre de cohabitation de François Mitterrand dans un climat particulièrement tendu. Dès son arrivée à Matignon, le Premier ministre précisera pour la première fois et de manière explicite, le principe selon lequel tout ministre mis en examen devra quitter immédiatement le Gouvernement. Cet engagement particulièrement attendu par l'opinion publique aura un véritable écho, et l'on parlera pour évoquer cette règle tacite, de « jurisprudence Balladur »¹⁶⁷⁴.

Le contexte imposera d'ailleurs rapidement au Premier ministre de mettre en pratique le principe fixé. C'est d'abord le ministre de la communication, Alain Carignon, qui sera visé par une enquête préliminaire du parquet de Lyon en février 1994 dans l'affaire *Dauphiné News*. Le maire de Grenoble démissionnera juste avant sa mise en examen dans cette affaire, sur la demande du Premier ministre. Quelques semaines plus tard, le ministre de l'industrie, Gérard Longuet, est à son tour mis en cause. La position adoptée par le Premier ministre est alors plus ambiguë. Gérard Longuet occupe une place à part au sein du Parti Républicain dont le soutien est particulièrement précieux au futur candidat à la présidentielle, et entretient des relations étroites avec lui.

Selon Bernard Dolez, le cas de Gérard Longuet s'avérera particulièrement intéressant, « en ce qu'il mettra en évidence tout à la fois la volonté du ministre de se maintenir à son poste et la position ambiguë du Premier ministre, qui contribue à forger une nouvelle coutume constitutionnelle tout en

¹⁶⁷³ Cette affaire concernait notamment un système de corruption bénéficiant à des dirigeants politiques de gauche comme de droite. Le nom de François Mitterrand est apparu à plusieurs reprises, mais l'intéressé n'a jamais été mis en cause judiciairement parlant.

¹⁶⁷⁴ Voir notamment F.SAYS, « Affaires : à partir de quand faut-il démissionner ? », in *France Culture*, Le Billet Politique, 22 mars 2017.

cherchant à s'en affranchir »¹⁶⁷⁵. Face aux déclarations très fermes de l'intéressé qui affirmera à plusieurs reprises son intention de ne pas démissionner, Edouard Balladur adoptera une position mi-figue, mi-raisin « tentant avec Pierre Mehaignerie, garde des Sceaux, de retarder l'ouverture d'une information judiciaire qui l'obligerait à exiger immédiatement sa démission »¹⁶⁷⁶.

Pourtant, dès que son ministre sera effectivement mis en examen en octobre 1994, le Premier ministre se conformera immédiatement à la règle qu'il avait lui-même préalablement établi, et l'intéressé présentera sa démission¹⁶⁷⁷. Un troisième ministre, Michel Roussin, sera également cité dans le cadre d'une instruction ouverte par le tribunal de grande instance de Créteil sur l'affaire des HLM de Paris. Mis en examen le 14 novembre 1994, l'intéressé présentera immédiatement sa démission¹⁶⁷⁸. Cette recrudescence d'affaires politico-judiciaires au cours de la seule année 1994 ancrera fermement dans les esprits la règle fixée par Edouard Balladur.

Par la suite, force est de constater que la pratique s'avérera maximaliste, dépassant souvent la règle établie par Edouard Balladur. Bon nombre de ministres anticiperont ainsi largement d'éventuelles déconvenues judiciaires. Dominique Strauss-Kahn cité dans l'affaire de la MNEF démissionnera bien avant sa mise en examen, et devancera même en la matière les attentes de Lionel Jospin qui avait adopté une ligne très ferme¹⁶⁷⁹. La même logique prévaudra sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Georges Tron, secrétaire d'Etat à la fonction publique, démissionnera à la demande de François Fillon dès sa mise en cause par la presse, et sans attendre sa mise en examen qui interviendra quelques semaines plus tard. Sous la présidence de François Hollande, il en fut de même pour Kader Arif.

Entre 1993 et 2020, un seul ministre a pu rester quelques semaines au Gouvernement après avoir été mis en examen, il s'agit de Renaud Donnedieu de Vabres. Mis en cause dans une affaire de financement occulte du parti républicain, l'intéressé n'était soupçonné d'aucun enrichissement personnel, et l'affaire avait été révélée presque immédiatement après la formation du premier Gouvernement Raffarin. Il restera en poste jusqu'aux élections législatives de juin, et quittera son

¹⁶⁷⁵ Cf B.DOLEZ, *op.cit.*, p

¹⁶⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷⁷ Gérard Longuet sera cependant relaxé par le tribunal correctionnel puis par la Cour d'Appel de Paris en 1998.

¹⁶⁷⁸ Là aussi, il importe de préciser que Michel Roussin bénéficiera d'un non-lieu dans cette affaire.

¹⁶⁷⁹ Dominique Strauss-Kahn sera relaxé par le tribunal correctionnel de Paris dans cette affaire.

portefeuille dans le Gouvernement Raffarin II¹⁶⁸⁰. Un peu plus d'un an plus tard, ce sera au tour de Pierre Bédier d'être cité dans une affaire de corruption. Mis en examen le 21 janvier 2004, il remettra sa démission le jour même.

Parfois, la survenance d'un changement de Gouvernement ou d'un remaniement ministériel offre au Président de la République l'opportunité d'anticiper un risque judiciaire éventuel. Emmanuel Macron a ainsi profité du changement de la formation du deuxième gouvernement Philippe pour se séparer des quatre membres cités dans des affaires judiciaires. La formation du Gouvernement Philippe II a ainsi conduit à acter les départs de François Bayrou, Sylvie Goulard et Marielle de Sarnez cités dans l'affaire des assistants parlementaires du MODEM, et Richard Ferrand dans celle des mutuelles de Bretagne, sans que ces derniers ne soient cependant encore mis en examen¹⁶⁸¹.

Force est de constater que la « doctrine Ballardur » s'est progressivement imposée comme la norme. Les titulaires du pouvoir exécutif ont à plusieurs reprises répétés leur attachement à ce principe. Ce fut notamment le cas d'Edouard Philippe, immédiatement après sa nomination à Matignon. Il faut dire que le Gouvernement préparait alors la proposition de loi relative à la transparence de la vie publique¹⁶⁸². Si la prise de position du Premier ministre était en parfaite cohérence avec la tradition établie depuis 1993, elle était aussi largement guidée par les circonstances.

Répondant à une question sur l'affaire Ferrand, le Premier ministre avait toutefois bien insisté sur la nécessité de bien distinguer les étapes de la procédure judiciaire, estimant que la simple ouverture d'une enquête préliminaire ou d'une instruction ne suffisait pas à justifier le départ d'un ministre¹⁶⁸³. Le principe d'une démission automatique d'un ministre mis en examen est donc largement acté. Il va d'ailleurs dans le sens de l'opinion publique. Certains spécialistes ont mis cependant en exergue la risque d'une application trop rigide de cette règle. La mise en examen ne constitue pas une déclaration préalable de culpabilité, mais suppose simplement l'existence d'indices graves et concordants et vise

¹⁶⁸⁰ Ce maintien était plus conforme au positionnement de Jacques Chirac lequel estimait que la présomption d'innocence doit prévaloir jusqu'au bout. Voir notamment, F.TASSEL, « Ministre et mis en examen un cumul autorisé », in *Libération*, 15 mai 2002.

¹⁶⁸¹ Voir notamment « Philippe II : 19 ministres et 10 secrétaires d'Etat », in *Libération*, 21 juin 2017.

¹⁶⁸² Voir notamment l'interview d'Edouard Philippe, Premier ministre, sur RTL le 2 juin 2017

¹⁶⁸³ Voir notamment M.WESFREID, « Edouard Philippe réitère son soutien à Richard Ferrand », in *Le Figaro*, 30 mai 2017.

alors à permettre à une personne mise en cause d'accéder au dossier¹⁶⁸⁴. Cela constitue donc d'abord une garantie visant à préserver les droits de la défense.

Il est ainsi des domaines dans lesquels le simple fait d'être mis en cause entraîne automatiquement une mise en examen. C'est notamment le cas en matière de diffamation ou d'injure publique. On peut également relever que dans la plupart des cas, ce n'est pas la mise en examen elle-même qui a été la cause première du départ du membre du Gouvernement, mais le trouble que politique cela génère. Nombre de ministres ont d'ailleurs ensuite pu bénéficier d'un non-lieu ou d'une relaxe¹⁶⁸⁵. Une telle situation est fréquemment accompagnée d'une forte pression publique, que ce soit de la part des médias ou de l'opinion. Cela rend souvent particulièrement complexe l'exercice quotidien d'une fonction ministérielle. Pour autant, l'acceptation unanime de la doctrine Balladur marque bien un tournant. La sphère judiciaire et la sphère politique ne sont plus complètement distinguées, mais peuvent influencer l'une sur l'autre.

La récurrence de la « jurisprudence Balladur » depuis 1993 amène de nombreux auteurs à parler de règles ou de principe. Cela conduit logiquement à s'interroger sur la valeur juridique d'une telle pratique. Bernard Dolez récuse cependant fermement l'idée qu'il puisse s'agir d'une coutume ou d'une convention de la Constitution¹⁶⁸⁶. Il note d'abord que plusieurs personnalités politiques se sont inscrites en faux contre cette coutume. Jacques Chirac a ainsi à plusieurs reprises rappelé son attachement à la présomption d'innocence et estimé qu'une démission ne devait jamais être automatique, y compris en cas de mise en examen, mais donner lieu à une appréciation circonstanciée des responsables de l'exécutif¹⁶⁸⁷. Cette absence de concordance unanime des responsables politiques montre bien que l'usage n'a pas véritablement acquis une force obligatoire, mais que sa répétition correspond à un choix des titulaires de l'exécutif.

La même analyse est retenue par Gilles Toulemonde. Ce dernier observe : « Ainsi rien ne fixe la situation juridique d'un ministre mis en examen. S'il fut un temps où les ministres mis en examen

¹⁶⁸⁴ Aux termes de l'article 80-1 du Code de Procédure Pénale : « A peine de nullité, le juge d'instruction ne peut mettre en examen que les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteur ou comme complice, à la commission des infractions dont il est saisi ».

¹⁶⁸⁵ Voir notamment « Les ministres qui démissionnent ne sont pas forcément condamnés », in *Le Monde* du 19 mars 2013.

¹⁶⁸⁶ B.DOLEZ, *op.cit.*, p 289.

¹⁶⁸⁷ Voir notamment, F.TASSEL, « Ministre et mis en examen un cumul autorisé », in *Libération*, 15 mai 2002.

devant quelques juridictions que ce soit, démissionnaient de leur fonction, cette « tradition » n'était pas systématique ». Il observe les mêmes fluctuations concernant la question plus large de l'appréciation de la situation juridique d'un ministre, certains membres du gouvernement ayant été nommés postérieurement à une condamnation¹⁶⁸⁸. A l'étude attentive, il apparaît donc que le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif reste entier, en l'absence de toute contrainte textuelle.

Bien sûr cette faculté d'appréciation qui leur est laissée, et qui se rattache à leur pouvoir discrétionnaire n'est pas exempte de contraintes extérieures. Leur marge de manœuvre n'est donc pas totale. Mais il demeure juridiquement libre d'apprécier comme ils l'entendent le contexte. Là encore, la notion de contrainte n'est pas la plus adaptée pour décrire un usage, certes récurrent, mais qui pourrait parfaitement être démenti, sans que cela n'emporte des conséquences politiques irréversibles. Bernard Dolez observe d'ailleurs qu'en dépit de l'existence de nombreux précédents, il y eut aussi des exceptions. Très ferme avec les ministres mis en examen, Edouard Balladur avait cependant accepté la nomination de François Léotard comme ministre d'Etat chargé de la défense, alors même qu'il était déjà mis en examen dans l'affaire de Port-Fréjus au moment de sa nomination¹⁶⁸⁹.

De même, plusieurs ministres à l'instar d'Elisabeth Guigou ou de François Bayrou¹⁶⁹⁰ furent mis en examen dans des affaires de diffamation, toute plainte même totalement dépourvue de fondements, donnant systématiquement lieu à une telle mesure. Aucun d'entre eux n'eut à quitter le Gouvernement. Enfin, on observera que la mise en examen d'Eric Dupond-Moretti le 16 juillet 2021 n'a pas entraîné sa démission du gouvernement. L'idée d'une démission systématique de tout ministre mis en examen souffre donc des exceptions. Cette absence d'opposabilité politique complète atténue fortement le caractère contraignant de cette pratique, et rend impropre l'utilisation du concept de convention de la Constitution.

C. La recrudescence de démission ministérielle trouvant leurs racines dans des comportements jugés moralement condamnables, ou l'émergence de nouvelles formes de responsabilités.

¹⁶⁸⁸ G.TOULEMONDE, op.cit., pp 110-111

¹⁶⁸⁹ Voir notamment A.LEAUTHIER, « Port-Fréjus : le camouflet du Conseil d'Etat à François Léotard », in *Libération* du 1er Mars 1995. L'intéressé bénéficiera cependant d'un non-lieu en 1994.

¹⁶⁹⁰ Voir notamment J.CHEVALIER, « Démission des ministres mis en examen : pourquoi la règle ne s'applique pas à François Bayrou », *BFM news*, 31 mai 2017.

Le renforcement du lien entre mise en cause pénale et responsabilité politique individuelle des ministres devant le Président de la République et le Premier ministre à partir de 1993, ne saurait limiter à la seule dimension judiciaire les départs de membres du Gouvernement liés à la révélation d'un scandale. Bon nombre de ministres ont ainsi été contraints de démissionner ou ont été révoqués, alors même que les faits dévoilés par la presse ne donnaient matière à aucune mise en cause pénale.

Durant le deuxième mandat de Jacques Chirac, ce fut par exemple le cas d'Hervé Gaymard en raison d'un scandale lié à la taille jugée disproportionnée de son logement de fonction à Bercy¹⁶⁹¹. Pendant le quinquennat de Nicolas Sarkozy, il y eut successivement Alain Joyandet et Christian Blanc qui furent poussés à la démission par le Président de la République, le premier à cause de frais de passe-droits pour l'obtention d'un permis de conduire, et le deuxième après avoir acheté pour un montant déraisonnablement élevé des cigares avec le budget de fonctionnement de son ministère¹⁶⁹².

Ce fut ensuite Michèle Alliot-Marie qui dû quitter le Gouvernement, notamment en raison de déclarations jugées malvenues sur la situation en Tunisie¹⁶⁹³. Le départ de Thomas Thévenoud, moins de neuf jours après avoir intégré le Gouvernement Valls, s'inscrit aussi dans cette logique. Toutes ces démissions gouvernementales témoignent de l'émergence d'une autre forme de responsabilité, se rattachant plus à une forme de morale publique. Un ministre peut parfaitement être porté à quitter ses fonctions en raison de faits qui ne sont pas pénalement répréhensibles mais qui vont susciter un scandale de nature politique. Si elle a toujours été présente dans le débat public, il faut néanmoins convenir que cette exigence d'exemplarité s'est accrue depuis le début des années 2000. La montée en puissance de la presse d'investigation, le développement des chaînes d'information continue sont des facteurs déterminants. L'accroissement de la visibilité des commissions d'enquête parlementaire s'inscrit aussi dans cette logique. Les ministres sont de plus en plus contraints de rendre des comptes sur leur fonctionnement quotidien, et sur la gestion de leurs dépenses personnelles.

La mise en cause du ministre d'Etat en charge de l'écologie, François de Rugy le 16 juillet 2019

¹⁶⁹¹ Hervé Gaymard avait été la cible de révélations orchestrées par le *Canard Enchaîné*, qui avait rendu public la location par le ministre de l'économie et des finances d'un logement de 600m². Il avait dû présenter sa démission une quinzaine de jours après face à l'accumulation d'informations sur son train de vie personnel.

¹⁶⁹² Voir notamment « Joyandet et Blanc quitte le Gouvernement », in *Le Figaro*, 5 juillet 2010.

¹⁶⁹³ L'intéressée avait également été brocardée en raison de ses relations personnelles avec le Président de la République de Tunisie, Zine en-Abidine Ben Ali. Elle avait finalement dû présenter sa démission à Nicolas Sarkozy deux mois après le début de la polémique.

témoigne de cette logique. L'intéressé s'était vu reprocher par le journaliste d'investigation Edwy Plenel son train de vie notamment dans ses fonctions précédentes de Président de l'Assemblée Nationale. Comme dans les cas précédents, le ministre n'était nullement visé par des révélations susceptibles d'occasionner des poursuites pénales, mais il était uniquement mis en cause pour une forme de « mélanges des genres »¹⁶⁹⁴.

Le Président de la République comme le Premier ministre ont soutenu l'intéressé, demandant néanmoins une enquête interne confiée au secrétariat général de l'Assemblée Nationale pour les faits relevant de son mandat de Président de l'Assemblée-Nationale, et une mission d'information du secrétariat général du Gouvernement pour ceux qui étaient liés à ses fonctions de ministre de l'écologie. François de Rugy lui-même s'est d'abord vigoureusement défendu¹⁶⁹⁵, avant de démissionner le 16 juillet 2019 face à l'accumulation de petites révélations. La Présidence de la République et Matignon ont alors insisté sur le fait qu'ils n'étaient en rien à l'origine de la démission de l'intéressé qui relevait d'un « choix strictement personnel »¹⁶⁹⁶.

Le détail de l'affaire ne présente en lui-même qu'un faible intérêt, sinon en ce qu'il est particulièrement révélateur d'un réel glissement. Bien que contestés, les deux rapports rendus par le secrétariat général de l'Assemblée-Nationale, et par le contrôleur général des armées missionnée par le secrétaire général du Gouvernement n'ont mis en avant aucune irrégularité flagrante au sens juridique du terme. Ils ont néanmoins été rendus publics quelques jours après son départ. Il apparaît clairement que celui-ci ne trouve ses fondements ni dans le souhait du Président et du Premier ministre, ni dans les rapports institutionnels émis qui inclinaient nettement en sa faveur, mais uniquement dans la pression médiatique.

Sous le prisme de cette affaire, il est loisible de déceler l'apparition d'une responsabilité du ministre devant la presse. Certes aucun organe de presse ne détient *de jure* un quelconque pouvoir de révocation des membres du Gouvernement. Mais leur influence désormais très conséquente mêlée aux attentes de plus en plus fortes de l'opinion en la matière est désormais une cause de démission

¹⁶⁹⁴ F.ARFI, « La vie de château sur fonds publics des époux de Rugy », in *Mediapart*, 10 juillet 2019.

¹⁶⁹⁵ Interview du 12 juillet 2019 sur BFM TV.

¹⁶⁹⁶ Voir notamment M.RESCAN et C.PIETRALUNGA, « La démission de François de Rugy prend de court l'exécutif », in *Le Monde*, 17 juillet 2019.

suffisante. Si, sous la Cinquième République, les démissions de membres du Gouvernement liées à la révélation d'un scandale ont été d'abord peu nombreuses, elles ont connu un accroissement important à partir du début des années 1990. Celles-ci peuvent à la fois être liées à l'avancement de la procédure judiciaire, la mise en examen rendant difficile le maintien de l'intéressé au Gouvernement. Elles peuvent également intervenir à la demande du pouvoir exécutif lorsque celui-ci estime que les révélations entravent le bon fonctionnement de l'action gouvernementale. Elles sont parfois le fait du ministre concerné lui-même, celui-ci pouvant estimer être mieux à même de se défendre en quittant ses fonctions.

Les illustrations les plus récentes témoignent de la complexité des rapports entre responsabilité politique devant le Président de la République, responsabilité pénale, et émergence d'une responsabilité de plus en plus nette devant la presse et l'opinion publique. Ces trois formes de ne sont pas exclusives l'une de l'autre. La responsabilité pénale ne vide pas la responsabilité politique de sa substance, puisque le Président de la République et le Premier ministre conservent leur faculté de décider. La responsabilité devant l'opinion publique dépasse la responsabilité pénale, puisque son champ de compétence va au-delà de la légalité et englobe aussi des considérations de morale publique.

§5. La démission d'un ministre liée à l'obtention d'une fonction institutionnelle ou d'un mandat électif

Le départ d'un membre du Gouvernement peut aussi couronner l'accès à de hautes fonctions institutionnelles. Ce peut-être d'abord le cas au sein des instances internationales. Parmi les exemples récents on relèvera celui de Christine Lagarde, qui a quitté le poste de ministre de l'économie et des finances pour prendre la présidence du FMI en juillet 2011. Bernard Kouchner avait quitté en juillet 1999 son poste de secrétaire d'Etat chargé de la santé pour prendre les fonctions de représentant spécial du secrétaire général de l'ONU au Kosovo. De manière inédite, il avait d'ailleurs immédiatement retrouvé son portefeuille une fois sa mission dans les Balkans terminées, avec cette fois-ci le titre de ministre délégué. Quelques années auparavant, Jacques Delors avait quitté, il est vrai avec plusieurs mois d'avances, le poste de ministre de l'économie et des finances pour se préparer à prendre la Présidence de la Commission Européenne.

Plusieurs membres du Gouvernement laissèrent leur portefeuille pour accéder à une fonction

institutionnelle prestigieuse. Le parcours le plus fréquent fut celui d'une nomination au Conseil Constitutionnel. Gaston Palewski, Robert Badinter et Laurent Fabius démissionnèrent ainsi du Gouvernement après avoir été nommés présidents du Conseil constitutionnel, et Maurice Faure après en avoir été nommé membre. Trois ministres quittèrent le Gouvernement pour prendre la Présidence de la Cour des Comptes : André Chandernagor, Pierre Arpaillange et Pierre Joxe. Toujours dans la haute fonction publique, il faut relever le cas de Jean-Pierre Jouyet, nommé à la tête d'une autorité administrative indépendante : l'Autorité des Marchés Financiers.

Fait exceptionnel, Jean François-Poncet avait laissé le poste de secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères pour prendre celui de secrétaire général de la Présidence de la République, avant de revenir ensuite au Gouvernement comme ministre des affaires étrangères. Plus nombreux seront les ministres à bénéficier d'une nomination comme conseiller d'Etat au tour extérieur ou comme ambassadeur après avoir quittés leur fonction.

Parfois, la nomination d'un ministre à un poste de haut fonctionnaire peut apparaître comme une forme de compensation. Lorsqu'il s'est séparé de Xavier Darcos au lendemain de son échec aux élections régionales en Aquitaine, Nicolas Sarkozy lui a néanmoins proposé la Présidence du château de Versailles, l'ambassade de France à Rome, ou la direction d'un établissement public ayant vocation à coordonner la politique culturelle¹⁶⁹⁷. L'intéressé avait finalement opté pour la troisième option. Les deux autres postes constituaient des fonctions parmi les plus prisées qui puissent être attribuées soit dans le domaine de la culture, soit dans le domaine de la diplomatie.

Durant le mandat chiraquien, Pierre-André Wiltzer, qui avait dû quitter le portefeuille de la coopération au moment de la formation du Gouvernement Raffarin III avait été nommé quelques mois plus tard à la tête de l'agence française de développement¹⁶⁹⁸. Député de l'Essonne, l'intéressé escomptait retrouver son siège à la faveur d'une élection législative partielle, mais sa suppléante Nathalie Kosciusko-Morizet refusait de se soumettre à la règle tacite supposant son départ en cas d'éviction du ministre¹⁶⁹⁹. Pour le Président de la République d'alors, il était nécessaire de pouvoir

¹⁶⁹⁷ J-P.BEDEI, *op.cit.*, p 210.

¹⁶⁹⁸ Il faut préciser que cette fonction s'inscrivait en totale cohérence avec le parcours politique de l'intéressé puisqu'elles étaient directement liées au domaine de la coopération et de la francophonie.

¹⁶⁹⁹ Voir notamment J.ARNAUD, *NKM- L'Indomptable*, L'Archipel, 2018, p 108.

proposer à Pierre-André Wiltzer une solution honorable. De telles nominations sont donc particulièrement utiles pour le Président de la République, en ce qu'elles permettent parfois une sortie par le haut à des membres du Gouvernement qui n'ont pas démerité, mais dont le départ est rendu nécessaire par les circonstances. Pour aussi compréhensible qu'elle puisse être, cette pratique est souvent très critiquée, y compris au sein des administrations concernées, où l'attribution des postes les plus élevés est généralement le jeu d'une forte concurrence interne, et marque parfois l'aboutissement d'une carrière.

En France les nominations les plus importantes font l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, sur proposition du ministre compétent¹⁷⁰⁰. En réalité, elles sont le plus souvent le fruit d'un long processus qui associe les services du portefeuille concerné, Matignon, et la Présidence de la République. En période de concordance des majorités, la plupart des auteurs s'accordent cependant sur le rôle déterminant joué par l'Elysée. Le fait d'être passé par la Présidence de la République constitue d'ailleurs un avantage certain pour l'obtention des postes à responsabilité les plus importants. Le pouvoir de proposition ministériel est alors portion congrue. Si certaines nominations de ministres à la tête de poste de haut fonctionnaire ont été aussi critiquées, c'est aussi parce qu'elles échappaient à tout circuit traditionnel, et pouvait apparaître comme un « fait du prince ».

On peut comprendre qu'envisager la nomination d'un ministre à un poste aussi important que l'ambassade de France à Rome, pour ne retenir que cet exemple, suscite des remous. Surtout lorsque l'intéressé n'est pas diplomate de formation. Dans l'ordre protocolaire, il s'agit de l'un des postes les plus importants qui puisse être proposé aux membres de ce corps, et c'est peut-être le plus prisé, l'ambassadeur ayant sa résidence au Palais Farnèse¹⁷⁰¹. Les carrières administratives sont ainsi conçues que les plus hauts postes font souvent l'objet d'une pré-sélection en amont, et que leur attribution intervient après l'établissement en interne d'une courte liste de candidats proposés aux ministres puis à la Présidence. Dès lors, la logique d'une promotion par le haut bouscule des mouvements de nomination préparés très longtemps en amont.

¹⁷⁰⁰ Au terme de l'article 13 de la Constitution : « Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres ».

¹⁷⁰¹ Certes on peut relever que ce poste fut notamment attribué à Catherine Colonna, ancienne ministre déléguée aux affaires-européennes en 2014, mais celle-ci était diplomate de formation et avait préalablement effectué un parcours très prestigieux au sein de la diplomatie.

La démission d'un ministre peut aussi être liée à l'obtention d'un mandat électif. Bien que très ancien, le cas le plus topique est sans doute celui de Félix Houphouët-Boigny qui quitta son poste de ministre d'Etat pour prendre la Présidence de la République de Côte d'Ivoire. Bon nombre de ministres ont également démissionné volontairement pour un mandat parlementaire, occasionnellement de député, et beaucoup plus fréquemment de sénateur. Comme le note Bernard Dolez « Gagner ou regagner la Haute Assemblée après une carrière ministérielle bien remplie est parfois tentant, surtout si la perspective d'élections législatives difficiles rend aléatoire la survie de la majorité parlementaire »¹⁷⁰².

Un membre du Gouvernement peut aussi préférer laisser son ministère pour un exécutif local de première importance. On peut citer les exemples de Martine Aubry qui avait quitté le ministère des affaires-sociales pour se consacrer complètement à son mandat de Maire de Lille¹⁷⁰³, ou de Christian Estrosi qui avait abandonné le portefeuille de l'outre-mer pour la mairie de Nice¹⁷⁰⁴, avant de revenir ensuite au Gouvernement comme ministre délégué à l'industrie, l'époque acceptant encore de telles largesses. De même, en novembre 2010, au moment de la formation du Gouvernement Fillon III, Dominique Bussereau préféra la présidence de la Charente Maritime à son maintien au gouvernement¹⁷⁰⁵.

Si l'historique des ministres ayant quitté leurs fonctions pour un exécutif local n'est pas quantitativement plus fourni, c'est parce-que le cumul des mandats était autorisé, et que bon nombre de titulaires de fonctions ministérielles de premier plan exerçaient en parallèle des fonctions de Président de région, de départements ou de Maires. Bien que les mentalités aient commencé à évoluer sur cette question à partir du quinquennat de Nicolas Sarkozy, Alain Juppé avait pu cumuler la mairie de Bordeaux avec le portefeuille de la défense puis des affaires étrangères¹⁷⁰⁶, et que Jean-Yves Le Drian a présidé la région Bretagne tout en conservant lui aussi le poste de ministre de la défense¹⁷⁰⁷.

¹⁷⁰² B.DOLEZ, *op.cit.*, p 287.

¹⁷⁰³ N.RAULIN et E.AESCHIMANN, « Aubry précipite sa sortie », in *Libération*, 21 juin 2000.

¹⁷⁰⁴ Voir notamment « S'il est élu à Nice, Christian Estrosi quittera le gouvernement », in *Le Monde*, 10 mars 2008.

¹⁷⁰⁵ Selon les déclarations du principal intéressé : « Je vais quitter le Gouvernement, je l'ai dit au Président de la République. Je ne suis pas fâché, je suis en accord complet avec la politique du président, mais je pense qu'après huit ans et demi, il faut se re-ioder un peu ». Voir *Le Nouvel Observateur*, 4 octobre 2010.

¹⁷⁰⁶ Voir « Trente ministres, huit cumulards », in *Libération*, 15 novembre 2010.

¹⁷⁰⁷ O.PEROU, « Comment l'Armée a fait campagne pour le cumul de Le Drian », in *Le Point*, 30 novembre 2016.

CONCLUSION DU TITRE II:

« « Le Roi ne saurait mal faire »...le ministre oui ! Vieille recette du bouc émissaire, la responsabilité politique ne serait-elle qu'une sinistre farce, une tragique mystification qu'illustre la ruse cruelle de César Borgia ? Vision excessive sans doute mais qui comporte sa part de vérité. Pendant longtemps, en effet, le prince n'a rendu de compte qu'à Dieu, laissant les ministres tel Rémy d'Orque, payer à leur place pour des fautes qu'ils n'avaient souvent pas commises »¹⁷⁰⁸. Ces mots de Christian Bidégaray expriment l'ambivalence du positionnement du gouvernement dans les régimes parlementaires. L'irresponsabilité politique du chef de l'Etat rejait collectivement sur le gouvernement, et individuellement sur les ministres.

Les données propres à la Cinquième République transforment la nature de la « responsabilité des gouvernants ». S'il ne dispose pas *de jure* de la faculté de révoquer le Premier ministre, le Président de la République détient *de facto* celle de déterminer le moment de son départ, en vertu de ce qui doit être qualifiée d'une convention de la Constitution, suivant la méthodologie rigoureuse élaborée par Pierre Avril. La nature réelle de la responsabilité du Premier ministre devant le Président de la République méconnaît bien la lettre et l'esprit « orléaniste » initial du texte constitutionnel.

Plus largement, on notera que le Président de la République s'est progressivement affranchi des contraintes partisans. Au lendemain de la formation du gouvernement Castex le 6 juillet 2020, Armel Le Divellec relevait ainsi : « les détracteurs du présidentielisme ou ceux qui se regardent comme les orphelins du parlementarisme, noteront avec une certaine aigreur qu'aucun événement parlementaire ne justifiait la démission du gouvernement : au contraire, l'Assemblée Nationale avait largement repoussé deux motions de censure le 3 mars précédent »¹⁷⁰⁹. Cette logique d'émancipation du Président vis-à-vis de la majorité parlementaire est en fait solidement ancrée dans la pratique institutionnelle, puisque le gouvernement Chaban-Delmas avait déjà présenté sa démission quelques semaines seulement après avoir sollicité et obtenu un vote de confiance du Parlement.

¹⁷⁰⁸C.BIDEGARAY, « Le principe de responsabilité fondement de la démocratie. Petite promenade dans les allées du « jardin des délices démocratiques », in *Pouvoirs*, n°92, p 5.

¹⁷⁰⁹*Art.cit.*

Dès lors, les causes qui peuvent inciter le Président de la République à changer de gouvernement sont multiples, et peuvent résulter aussi bien de contingences politiques momentanées, liées notamment à l'opinion publique, qu'à des facteurs d'ordre personnels tels que la relation qu'il entretient avec lui. Dans la logique institutionnelle de la Cinquième République, le Premier ministre doit pouvoir à la fois endosser l'impopularité susceptible de découler de l'exercice du pouvoir, et être effectivement subordonné au chef de l'Etat, certains départs de chef du Gouvernement pouvant s'inscrire dans une logique de récusation d'une dyarchie.

L'évolution du cadre institutionnel affecte également la nature de la responsabilité des autres membres du gouvernement. Relativement affranchis de la contrainte parlementaire, hormis l'obligation morale que leur fait la « tradition constitutionnelle » de démissionner en cas d'échec aux élections législatives, les ministres sont soumis à un étroit contrôle présidentiel. En résulte l'émergence d'une forme de « responsabilité comptable individuelle » des membres du gouvernement, ceux-ci étant soumis à une exigence accrue de résultats. En découle également un renforcement de l'exigence de loyauté du ministre à l'égard de la politique gouvernementale, puisqu'il n'est nommé au gouvernement qu'aux fins de la mettre en œuvre. L'office du ministre retrouve avec la Cinquième République son acception première, celle de grand commis de l'Etat.

Le « verrou »¹⁷¹⁰ de l'irresponsabilité politique du Président entraîne également une très forte exposition du Premier ministre et des ministres. Il conduit à une logique de la « défausse »¹⁷¹¹, où l'échelon le moins élevé permet de préserver celui qui est supérieur. Cette perception des choses ne touchent pas seulement les rapports entre Président et Premier ministre. Elle irradie plus largement le fonctionnement de l'exécutif dans son ensemble, y compris celui des administrations même. Elle induit également un renforcement de la responsabilité des membres du gouvernement devant l'opinion publique, exacerbé à la fois par leur forte exposition médiatique et le renforcement de l'exigence de moralité.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE :

¹⁷¹⁰O.BEAUD, « La responsabilité politique face à d'autres formes de responsabilité des gouvernants », in, *Pouvoirs*, n°92, p 18.

¹⁷¹¹ *Ibid.*

Au terme de cette deuxième partie, il apparaît que la restauration aux têtes de l'exécutif du pouvoir de désignation des hommes qui le composeront est d'abord la traduction de son détachement vis-à-vis des partis politiques. La majorité parlementaire n'est plus le vecteur principal de la formation du gouvernement sous la Cinquième République. Tout juste peut-elle restreindre épisodiquement la marge de manœuvre présidentielle, le titulaire de l'Elysée étant pratiquement tenu de composer un gouvernement qui puisse être compatible avec l'orientation générale du Parlement. Cela ne signifie aucunement qu'en période de concordance des majorités, les équilibres internes au sein de la majorité parlementaire ne font pas partis des facteurs avec lesquels le Président de la République doit composer. Mais, il apprécie de manière discrétionnaire l'importance qu'il convient d'accorder à ce critère.

L'autonomie juridique dont dispose le Président de la République pour composer de manière discrétionnaire son gouvernement constitue donc la « pièce maîtresse » du présidentielisme majoritaire. Elle lui confère la faculté de dessiner librement les contours d'une majorité qui n'est pas nécessairement symétrique à celle de sa famille politique d'origine, ou à celle dont il dispose au Parlement. Dans cette perspective, le recours au sein des gouvernements de la Cinquième République aux « ministres d'ouverture » constitue bien un moyen pour le Président de s'extraire d'une approche purement partisane de la distribution du pouvoir. Dans la même logique, la nomination de plus en plus fréquente de ministres « issus de la société civile » constitue un trait caractéristique de l'indépendance retrouvée du Président de la République.

L'affranchissement du Président vis-à-vis des formations politiques n'est plus nécessairement synonyme d'un détachement politique au sens où l'entendait le Général de Gaulle dans son discours de Bayeux. Au contraire, la pratique de la Cinquième République le conduit à intervenir quotidiennement dans le fonctionnement de la vie partisane. Le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, conjugués avec le mode de scrutin, ont d'ailleurs renforcé ce phénomène. La prise en compte systématique par l'Elysée lors de changements de gouvernements ou de remaniements ministériels des équilibres territoriaux ou de la bonne représentation des différentes composantes de sa majorité atteste de son rôle politique majeur en la matière.

Ici, réside sans doute l'un des paradoxes de la Cinquième République. Si les Etats-majors partisans ont été affaiblis par la pratique présidentieliste du régime, le « fait majoritaire » a, en revanche, renforcé le rôle politique de l'exécutif et l'emprise qu'il exerce sur la majorité parlementaire. A côté

de cette autonomie de désignation, la pratique des institutions permet aussi au Président de la République de bénéficier d'une autonomie organique.

Troisième Partie : La restauration d'une autonomie présidentielle quant aux choix de la structure gouvernementale

Si la doctrine s'est largement focalisée sur l'importance du « choix des hommes » dans la pensée gaullienne, elle s'est peu intéressée à la question de l'autonomie structurelle du chef de l'Etat. Pourtant, cette thématique apparaît très tôt comme un « fil rouge » de sa doctrine. Cela transparaît dans le discours qu'il a prononcé à Epinal le 29 septembre 1946 : « Il nous paraît nécessaire que l'Etat démocratique soit l'Etat démocratique, c'est-à-dire que chacun des trois pouvoirs publics : exécutif, législatif, judiciaire, soit un pouvoir mais un seul pouvoir, que sa tâche se trouve limitée et séparée de celle des autres et qu'il en soit seul, mais pleinement, responsable ». Dès 1946, le Général établit donc l'autonomie organique de chaque pouvoirs comme vertu cardinale du bon fonctionnement de l'appareil Etatique dans son ensemble.

Ce relatif désintérêt des observateurs pour la structure gouvernementale s'explique aussi par l'ancienneté du principe d'indépendance organique du Gouvernement. Autant la restauration de l'autorité de l'exécutif quant au choix des Hommes qui le composent apparaît comme une innovation majeure de la Cinquième République, autant l'autonomie dont il dispose quant au choix de l'organisation est le fruit d'une conquête de longue date. Certes, les remises en cause de cette indépendance ont existé, mais en la matière, elles se sont toujours soldées par un renforcement du principe.

Cet Etat de fait explique que, pour une partie de la doctrine, l'idée d'un Gouvernement maître de son organisation et de son fonctionnement constitue un prérequis. Guy Carcassonne notait ainsi : « : « Il est en effet possible de postuler que le Gouvernement est habilité à la fois par la Constitution, par la loi, par la jurisprudence ainsi que par leurs imprécisions et leurs silences respectifs, à régir lui-même l'essentiel de son organisation et de son fonctionnement internes. Autrement dit, le Gouvernement dispose d'une autonomie lui permettant de créer son propre droit pour régir son ordonnancement interne au point qu'un débat doctrinal s'avère nécessaire pour déterminer s'il existe un droit

gouvernemental au même titre d'un droit parlementaire »¹⁷¹².

En réalité, l'autonomie dont dispose le Gouvernement quant au choix de la structure gouvernementale n'a jamais été réellement consacrée par les textes constitutionnels successifs. Elle est donc d'abord la résultante de ce qu'il est convenu de qualifier de *lex imperfecta*, et semble se rattacher à la tradition constitutionnelle. Pourtant, cette indépendance organisationnelle de l'exécutif continue de susciter une certaine réprobation de la part de certains acteurs ou observateurs de la vie publique, et de la part de certains acteurs politiques eux-mêmes¹⁷¹³.

Largement alimentées par les enseignements de l'Histoire et du droit comparé (Titre 1), ces prises de position sont aussi le corollaire du phénomène d'instabilité architecturale qui touche de manière bien spécifique le Gouvernement sous la Cinquième République (Titre 2).

¹⁷¹²G.CARCASSONNE, *La constitution*, Le seuil, 1996, p 124.

¹⁷¹³Sur ce seul aspect, voir les développements du titre suivant.

Titre 1 : La persistance d'un débat autour de la nécessité de normer la structure gouvernementale

Lorsqu'en 2008 le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions a privilégié le maintien d'une autonomie organisationnelle totale des têtes de l'exécutif¹⁷¹⁴, une partie de la doctrine a pu penser qu'il clôturait définitivement le sempiternel débat sur la nécessité de formaliser la structure gouvernementale¹⁷¹⁵. Pourtant, un peu plus de dix ans après, cette thématique continue d'investir largement le champ des débats institutionnels. Les acteurs politiques eux-mêmes contribuent d'ailleurs à cette tendance en remettant régulièrement le sujet sur la table au cours des semaines qui précèdent les élections présidentielles. Le contexte d'une campagne présidentielle est naturellement propice au débat institutionnel. Il favorise également la promotion d'idées susceptibles d'être perçues comme répondant à une logique de bonne gouvernance. Toutefois, si l'autonomie organisationnelle du Gouvernement continue à prêter le flanc à la critique, c'est bien parce qu'elle est perçue comme révélatrice d'un dysfonctionnement plus profond.

L'étude attentive des arguments avancés en faveur de la formalisation de la structure gouvernementale au cours des dernières décennies montre que le sujet est abordé essentiellement sous deux angles bien spécifiques. Le premier angle d'attaque consiste dans la dénonciation d'une « pratique empirique » permettant aux têtes successives de l'exécutif une personnalisation à outrance dans l'attribution et la délimitation des intitulés gouvernementaux. La condamnation revêt alors une dimension assez habituelle consistant à déplorer l'absence de contraintes et de contrôle réel sur les choix de l'exécutif. Le deuxième angle d'attaque est d'ordre purement numérique, la plupart des auteurs estimant qu'un encadrement juridique de la structure gouvernementale constituerait un gage de modération des effectifs ministériels¹⁷¹⁶. En toile de fond apparaît alors le postulat qu'un nombre plus réduit de ministres et de secrétaires d'Etat permettrait de réaliser des économies. Sans être dénuée de fondements, cette appréhension du débat paraît trop réductrice. Elle néglige notamment toute

¹⁷¹⁴Selon les termes mêmes du Comité : « Il [n'est] ni utile ni opportun de prévoir qu'une loi organique fixerait la structure du gouvernement, le président de la République et le Premier ministre devant conserver la possibilité d'adapter celle-ci aux nécessités du moment et les impératifs mêmes de la « réforme de l'Etat » exigeant parfois de la souplesse dans la définition du périmètre de chaque département ministériel ». Cf E.BALLADUR (Prés.), *Une Ve République plus démocratique*, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Fayard, La Documentation Française, 2008., pp 60-61.

¹⁷¹⁵O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e édition, Seuil, 2013, p 625.

¹⁷¹⁶M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, op.cit., pp 131.

approche institutionnelle du phénomène.

Pour comprendre pleinement l'intérêt du débat sur la nécessité de formaliser la structure gouvernementale, il importe de s'attarder d'abord sur les enseignements de l'Histoire (Chapitre 1), avant d'étudier ceux qui résultent du droit comparé (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Les enseignements de l'histoire : une résistance marquée aux incursions du législateur

Le débat sur la nécessité de normaliser la structure gouvernementale paraît aussi ancien que le développement de celle-ci¹⁷¹⁷. Pourtant, ce n'est qu'à partir du milieu de la Troisième République que le phénomène d'inflation du nombre de ministres connaîtra ses premiers débuts, de sorte que la corrélation entre les deux n'a pas été spontanée. De cela on peut déduire que la philosophie qui a pu animer les partisans d'un encadrement de l'organisation gouvernementale n'a pas été d'abord guidée par des considérations de bonne gouvernance mais rentrait plutôt dans le champ classique des rapports entre législatif et exécutif, l'exercice d'un contrôle sur le nombre et l'étendue des départements ministériels pouvant s'apparenter à un moyen de frein et contrepoids dans son essence classique. Cette perception initiale du débat explique sans doute pour partie les tentatives récurrentes d'incursion du législateur, et la résistance opiniâtre qu'a su lui opposer le pouvoir exécutif¹⁷¹⁸.

Ce n'est que de manière plus tardive, et en raison de l'extrême variabilité des pratiques à la fois quant au nombre de membres du gouvernement et quant au champ d'application *ratione materiae* des différents départements ministériels, que les discussions se sont déplacées sur le terrain de la réforme de l'Etat. Le postulat soutenu repose alors sur l'idée qu'il existerait une corrélation étroite entre la tendance générale à l'instabilité structurelle et à l'inflation ministérielle, et l'autonomie dont dispose le pouvoir exécutif. Progressivement, on va donc voir s'opérer un glissement sur les motivations qui vont conduire à une incursion de législateur dans les règles régissant la structure gouvernementale. Celles-ci reposent davantage sur des considérations de bonne gouvernance, que sur un souci de limitation des prérogatives de l'exécutif.

Quoiqu'il en soit, il apparaît que les velléités d'encadrement par le législateur de la structure gouvernementale ont été relativement exceptionnelles (section 1). Elles ont toujours abouti à terme à une consolidation du principe d'autonomie organique du Gouvernement (section 2).

¹⁷¹⁷C.POUTIER, *L'évolution des structures ministérielles*, Thèse (Dact.), Paris, 1960.

¹⁷¹⁸Sur ce sujet, voir également M.CARON, *op.cit.*, pp 128 et s.

Section 1. Des tentatives exceptionnelles d'encadrement de la structure gouvernementale par le législateur

Les tentatives d'incursions du législateur dans l'organisation du Gouvernement sont constantes, mais elles ont toujours été refrénées avec une certaine vigueur par l'exécutif. Ainsi, on ne dénombre que deux tentatives de normalisation de la structure gouvernementale, la première date de la période révolutionnaire et repose d'abord sur les décrets 27 avril et 25 mai 1791, puis sur l'article 150 de la Constitution du 22 août 1795 (§1). Sous la Deuxième République, la Constitution de 1848 donnait compétence au législateur pour se saisir de la question de la structure gouvernementale, mais ce dispositif est resté derechef inappliqué. Le deuxième véritable mouvement de normalisation de la structure gouvernementale prendra donc ses racines dans la loi du 20 juin 1920 et perdurera pendant la période de la Troisième République (§2).

§1. Un premier mouvement de normalisation de la structure gouvernementale durant la période révolutionnaire

La première tentative d'encadrement législative de la structure gouvernementale remonte au décret à valeur législative des 27 avril et 25 mai 1791¹⁷¹⁹ relatif à l'organisation du ministère. Ce texte a ensuite été partiellement amendé par l'article 150 de la Constitution du 22 août 1795¹⁷²⁰. Ces deux textes s'inscrivent bien entendu dans un contexte très spécifique. Ils sont cependant intéressants en ce qu'ils permettent, dès cette période, de comprendre les ressorts qui peuvent conduire le législateur à se saisir directement de la question de l'organisation gouvernementale. Pour en appréhender la pleine portée, il convient d'abord de rappeler succinctement le dispositif lui-même (A), avant de s'intéresser à sa raison d'être (B).

A. Les dispositifs instaurés

Le décret des 27 avril et 25 mai 1791 a d'abord vocation à fixer l'organisation du ministère, mais il encadre plus largement les rapports entre le ministère et le corps législatif, et entre les ministres et le Roi. La portée de ce texte ne doit donc pas être restreinte aux seuls aspects structurels. A l'inverse, la

¹⁷¹⁹Ce décret à valeur législative a été adopté par la Constituante le 27 avril 1791, et sanctionné par le Roi le 25 mai 1791, ce qui justifie qu'il soit ainsi dénommé.

¹⁷²⁰Il faut cependant relever qu'entre temps, les six ministères créés avaient été supprimés par la loi du 12 Germinal an II, et que leur avait été substitué douze commissions travaillant sous l'autorité du Comité de salut public.

norme posée en la matière mérite d'être plus largement appréhendée à l'aune de l'entière du décret. Celui-ci est en fait constitué de quatre parties¹⁷²¹ et régit à la fois la structure du ministère, la question de sa direction et de son fonctionnement. Il pose aussi les bases de la responsabilité pénale des ministres, et il ressort clairement que c'est en réalité sur ce point névralgique que se sont cristallisés les débats.

Comme cela a déjà été largement souligné, l'article 4 du décret fixe directement le nombre et l'intitulé des différents ministères. Ceux-ci sont limités à six : la justice, l'intérieur, les contributions et revenus publics, la guerre, la marine et les affaires étrangères. L'article premier dispose que les ministres sont nommés et révoqués librement par le Roi. Toutefois, une lecture attentive du texte montre que celui-ci visait plutôt à circonscrire nettement ses prérogatives. Ainsi, il fixe rigoureusement le détail des attributions de chaque ministre¹⁷²². De même, il supprime le Conseil du Roi et le remplace par le Conseil d'Etat¹⁷²³, ce qui est lourd de sens sur le plan sémantique. Sur le plan purement organisationnel, l'exécutif ne dispose donc d'aucune autonomie, et le Roi d'aucun pouvoir de direction et d'aucune autorité réelle sur le ministère.

Plus largement, il apparaît que le corps législatif a entendu se prémunir contre tout élément susceptible de permettre une réelle unification, et une quelconque forme de direction, ou même de coordination du ministère. Aussi l'article 13 du même décret précise-t-il de manière explicite qu'il n'y aura point de Premier ministre, excluant toute prépondérance d'un ministre sur un autre¹⁷²⁴. Certes, l'article 15 qui instaure le Conseil d'Etat peut conduire à nuancer légèrement cette assertion de principe. Néanmoins, une analyse plus fouillée du texte montre que, là encore, les prérogatives du Conseil étaient rigoureusement circonscrites¹⁷²⁵, et que cet organe jouait surtout un rôle pivot dans la mise en œuvre de la responsabilité pénale des ministres, notamment par le biais du contreseing ministériel.

¹⁷²¹Cf sur ce point spécifique, G.BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société (1789-1870)*, Lexis Nexis, Litec, 2010, t 1, p 42.

¹⁷²²Les articles 5 à 15 du décret sont exclusivement consacrés aux fonctions des ministres, et une revue détaillée de ces articles montre que leur domaine d'action était strictement circonscrit. La logique implicite est donc d'éviter tout débordement de compétence.

¹⁷²³Pour des précisions sur ce sujet voir notamment, A.BUOT de L'EPINE, *Du Conseil du Roi au Conseil d'Etat : le Comité contentieux des départements (9 août 1789-27 avril 1791)*, PUF, 1972, ou encore M.DEGOFFE, *Droit administratif*, Ellipses, 3e édition, 2016, pp 7-13.

¹⁷²⁴L'article 13 du décret dispose ainsi : « Il n'y aura point de Premier ministre ».

¹⁷²⁵Ainsi les articles 16 et 17 précisent explicitement les affaires susceptibles d'être traitées dans le cadre du Conseil du Roi, et les fonctions dévolues à cet organe de sorte que l'on peut affirmer que le monarque ne disposait pas d'un réel pouvoir d'évocation.

En effet, à côté des prescriptions relatives à la structure et à l'organisation du ministère, l'article 29 qui instaure une responsabilité pénale des ministres apparaît comme une pièce maîtresse du dispositif¹⁷²⁶. A sa lecture, on comprend mieux l'équilibre général du régime. Les ministres sont nommés librement par le Roi, mais en prévoyant la possibilité de les traduire en justice, notamment en cas d'atteinte à la sûreté nationale et à la Constitution du Royaume, le décret donne sa pleine efficacité au contreseing ministériel qui devient un moyen pour le corps législatif d'exercer par leur truchement une pression sur l'action du monarque.

Le corps législatif occupe d'ailleurs une place prépondérante dans l'activation du mécanisme puisque l'article 31 exige qu'il soit à l'origine du décret mettant en accusation le ministre. *Ab initio*, il semble que cette contrainte ait surtout visé à éviter que l'action gouvernementale ne puisse être directement paralysée par une intervention populaire trop marquée¹⁷²⁷. Il n'en demeure pas moins que l'article renforce la prépondérance du législateur sur les ministres en le plaçant dans une position d'arbitre. Cette disposition favorise également une lecture politique de cette responsabilité pénale..

Les effets du mécanisme sont principalement d'ordre pénal. Bien que l'article 33 prévoit que la mise en accusation suspende automatiquement un ministre de l'exercice de ses fonctions¹⁷²⁸, l'article 30 précise que les délits et les peines qui pourront être prononcés seront déterminés dans le Code Pénal. Toutefois, un regard plus attentif montre que le décret des 27 avril et 25 mai 1791 se situait déjà à mi-chemin entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale. Ainsi, l'article 28 prévoyait-il la possibilité pour le corps législatif de faire part au Roi de ses observations sur la conduite des ministres, et de lui signifier que ces derniers avaient perdu la confiance de la Nation. Cela traduit bien les hésitations qui ont pu animer le constituant au moment où il a rédigé cette disposition¹⁷²⁹.

Lors de l'adoption par l'Assemblée Nationale de l'article 28 Beaumetz déclare ainsi : « Lorsque nous

¹⁷²⁶L'article 29 du décret dispose que : « Les ministres sont responsables : 1. De tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution du Royaume. 2. De tout attentat à la liberté et à la propriété individuelle. 3. De tout emploi de fonds publics sans un décret du corps législatif, et de toutes dissipations des deniers publics qu'ils auraient faites ou favorisées.

¹⁷²⁷G.BIGOT, *op.cit.*,p 42.

¹⁷²⁸Selon les termes de l'article 33 : « le décret du Corps législatif prononçant qu'il y a lieu à accusation contre un ministre, suspendra celui-ci de ses fonctions ».

¹⁷²⁹*Ibidem*

aurons acquis l'usage du gouvernement représentatif, nous saurons qu'il est impossible nous saurons qu'il est impossible qu'un ministre marqué du sceau de la réprobation nationale conserve plus longtemps sa place »¹⁷³⁰. Nulle référence dans ces propos au caractère « pénal » de la responsabilité, et il est clair que dans l'esprit de l'auteur l'idée de « gouvernement représentatif » puise ses racines dans le système britannique.

L'expérience constitutionnelle montrera combien la mise en œuvre de ce dispositif va s'avérer politique¹⁷³¹. Cela tient sans doute pour partie au caractère assez vague des chefs d'inculpation prévus au sein de l'article 29 : les notions de « délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution du Royaume », « [d'] attentat à la liberté et à la propriété individuelle », ou « [d'] emploi de fonds publics sans un décret du corps législatif » se prêtant facilement à une interprétation personnalisée. Le contexte de la Terreur favorisera d'ailleurs largement le développement d'une lecture politique du dispositif.

Quoiqu'il en soit, le décret des 27 avril et 25 mai 1791 se distingue par son souci d'organisation et de structuration du ministère. Les six portefeuilles gouvernementaux ainsi créés seront supprimés par la loi du 1er avril 1794 qui les remplacera par douze commissions travaillant directement sous l'autorité du Comité de salut public. Mais ils seront rétablis dès l'année suivante. La Constitution du 22 août 1795 accorde ainsi au corps législatif le pouvoir de déterminer les attributions et le nombre de ministres, tout en prévoyant une limitation de celui-ci à six au moins et huit au plus. En réalité, la loi du 2 octobre 1795 reprendra les mêmes départements ministériels, se contentant de changer les appellations du ministère des affaires étrangères et du ministère des contributions et revenus publics.

Durant la période révolutionnaire, l'organisation du ministère est donc totalement dépendante du législateur. Cet Etat d'esprit initial posé dans le décret des 27 avril et 25 mai 1791 se trouve constitutionnalisé en 1795. Relativement respecté jusqu'au Premier empire, la norme fixée sera cependant battue en brèche après l'arrivée au pouvoir de Napoléon Ier¹⁷³². En réalité cette première tentative d'encadrement de la structure gouvernementale est pleinement révélatrice des craintes et des hésitations du constituant pendant cette période.

¹⁷³⁰ *Moniteur*, Ière série, t VIII, p 69

¹⁷³¹ La mise en accusation de Claude-Antoine de Lessart le 10 mars 1792, en apporte une illustration des plus probantes.

¹⁷³² M.CARON, *op.cit.*, p 130.

B. La raison d'être du dispositif

Comme le relève Grégoire Bigot, le décret des 27 avril et 25 mai 1791 répond à un véritable paradoxe : « Il s'agit d'abord, de façon paradoxale de continuer à démanteler l'exécutif royal conformément au mouvement initié en 1789 tout en proposant de renforcer les pouvoirs du gouvernement par le biais de ministres indépendants »¹⁷³³. Effectivement, l'objectif du constituant en 1791 semble clairement d'avoir été de compenser l'inviolabilité et l'irresponsabilité du Roi par le truchement de ministres qui soient pénalement responsables et disposent à son égard d'une certaine autonomie.

Pour autant, comme le relève Philippe Lauaux et Armel Le Divillec, « le 20 octobre 1790 Cazales parvient à faire repousser une motion tendant à assortir la déclaration de « perte de confiance » d'un effet obligatoire. La responsabilité politique lui apparaissait comme une question de fait qui n'avait pas à être enserrée strictement dans les déterminations du droit ». En tout état de cause, les auteurs relèvent que le caractère impératif du décret des 27 avril et 25 mai 1791 sera révoqué immédiatement après l'adoption de la nouvelle Constitution de septembre 1791. Seuls les articles 29 et suivants du décret, qui fixent les contours de la responsabilité pénale des ministres, seront en définitive transposés dans la Constitution (Titre III, Chapitre II, section IV, article 5), puisqu'ils avaient contrairement aux autres dispositifs un caractère contraignant¹⁷³⁴.

En réalité, le souhait prédominant au sein de la classe politique en 1791 n'est aucunement de rechercher un réel équilibre entre les pouvoirs, mais bien d'assurer la prévalence mécanique du corps législatif. Le décret des 27 avril et 25 mai s'inscrivait pleinement dans cette logique. Nécessaires pour permettre un contrôle effectif sur le Roi, les ministres pourraient cependant devenir puissant si naissaient entre eux de véritables mécanismes permettant l'émergence de la solidarité gouvernementale. De même, loin de les affaiblir, l'existence de leur responsabilité politique devant la Chambre aurait pu au contraire leur offrir l'opportunité de révéler à l'opinion leurs talents d'orateurs, et donc constituer un vecteur involontaire de leur renforcement¹⁷³⁵.

¹⁷³³ G.BIGOT, *op.cit.*,

¹⁷³⁴ Ph.LAUVAUX et A. LE DIVILLEC, *op.cit.*, pp 244 et s.

¹⁷³⁵ On peut observer à cet égard, que ce fut le cas de Thiers sous la Troisième République, qui profita de la tribune qui lui était ainsi prêtée pour accroître son emprise sur le personnel politique de la Troisième.

Il apparaît donc clairement que l'intrusion initiale du législateur dans l'organisation et la structuration du Gouvernement en 1791 puis en 1795 répondait d'abord à une inspiration profondément légicentriste. La limitation du nombre des ministres visait ainsi en premier lieu à éviter que le Roi puisse former un véritable ministère à son service, lequel aurait ensuite pu constituer un contre-pouvoir particulièrement précieux pour lui contre le corps législatif¹⁷³⁶. De même, la stricte détermination des compétences de chaque ministère, et de l'intitulé des différents portefeuilles répondait à une volonté d'étroit contrôle du législatif sur l'action de l'exécutif.

En 1791, c'est donc d'abord la crainte d'un retour à l'absolutisme, mêlée à la volonté d'un législatif prépondérant, qui a animé les responsables publiques. Il est notoire que cette immixtion dans l'organisation de l'exécutif entraînera en réalité un retour de balancier en faveur de son autonomie organique. Malgré cela, une deuxième tentative de normalisation de la structure gouvernementale interviendra sous la Troisième République, mais pour des motivations qui ne sont pas totalement similaires.

§2. Un deuxième mouvement de normalisation de la structure gouvernementale durant la fin de la Troisième République

La Troisième République correspond à la période durant laquelle la montée en puissance de la structure gouvernementale a connu son premier essor¹⁷³⁷. Ce phénomène d'inflation ministérielle va entraîner de manière presque mécanique un retour de balancier, et un nouveau mouvement d'encadrement de la structure gouvernementale va être initié durant la période de l'entre-deux guerres. Là aussi, il convient de s'attarder sur les dispositifs mis en place (A), avant de s'intéresser à leur raison d'être, laquelle n'est pas totalement similaire à celle qui avait prévalu durant la période révolutionnaire (B).

A. Les dispositifs instaurés

¹⁷³⁶Naturellement cette interprétation est à pondérer, notamment parce-que le Roi demeure libre du choix de ses ministres. Il n'en demeure pas moins que l'expérience a montré, notamment au moment de la démission de Claude-Antoine de Lessart, que le Roi était factuellement contraint de se plier aux *desideratas* du corps législatif.

¹⁷³⁷Sur ce sujet voir notamment J-L.QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat*, Seuil, Coll. Points Politique, 1991, p 54, et les développements de cette présente thèse supra.

La volonté de normaliser la structure gouvernementale est d'abord le fait du législateur à travers l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 qui amende la loi de finances du 13 avril 1900 (i). En réalité, ce dispositif ne sera pas réellement suivi d'effets de telle sorte que la nécessité de régir la structure gouvernementale, et de limiter le nombre de membres du Gouvernement va progressivement s'imposer comme une thématique importante du débat institutionnel majeur qui naîtra à la fin de la Troisième République (ii).

(i)- L'article 8 de la loi du 20 juin 1920

Au premier abord, l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 n'est pas apparu comme un dispositif de première importance. Il s'inscrivait dans le cadre de la discussion d'une loi de finances ambitieuse dont l'objet central était d'établir de nouveaux impôts, et son objet paraissait donc un peu périphérique par rapport à celui du texte en discussion¹⁷³⁸. Pourtant, il est loin d'être sans incidence. Il est même lourd de portée dans les rapports entretenus entre les pouvoirs.

En effet, l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 dispose : « L'article 35 de la loi 13 avril 1900 est complété par le paragraphe suivant : Les créations de ministères ou de sous-secrétariats d'Etat¹⁷³⁹, de postes de secrétaires généraux ou de chefs de services dans les administrations centrales, sous quelque nom que ces créations soient présentées, les transferts d'attributions d'un département ministériel à un autre ne peuvent être décidés que par une loi et mis en vigueur qu'après le vote de cette loi ». En d'autres termes, ce texte instaure bien un régime d'autorisation législative préalable à l'écllosion de tout nouveau département ministériel plein, ou placé sous l'autorité d'un autre ministre¹⁷⁴⁰, mais également à celle de tout poste de première importance au sein de l'administration. Il en va de même pour toute modification des attributions d'un ministre¹⁷⁴¹.

La portée d'une telle transformation ne saurait être considérée comme résiduelle. Avant la loi du 20 juin 1920, la logique qui prévaut est celle d'une relative indépendance entre les pouvoirs sur les

¹⁷³⁸H.BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Ed.Rousseau et Cie, 13e édition, 1933, p 137 et s.

¹⁷³⁹Sous la Troisième République, la fonction de sous-secrétaire d'Etat est de rang équivalent à celle de secrétaire d'Etat qui n'existait pas à proprement parler.

¹⁷⁴⁰Ce statut correspond ici à celui des Sous-secrétaires d'Etat.

¹⁷⁴¹Ce deuxième constat n'est pas anodin, parce qu'il prive l'exécutif de son autonomie structurelle, mais plus largement de son autonomie fonctionnelle.

questions relatives à leur organisation et à leur fonctionnement interne¹⁷⁴². En soumettant à l'approbation législative la conception d'un nouveau ministère ou l'apparition de nouveaux postes de hauts fonctionnaires de premier rang, ce texte bat en brèche le principe d'autonomie organique du pouvoir exécutif qui paraissait pourtant constitutionnellement et coutumièrement intangible¹⁷⁴³.

L'importance de ce dispositif explique certainement qu'il soit systématiquement relevé par les auteurs qui s'intéressent à la question de la structure gouvernementale comme révélateur de la puissance dont disposait le pouvoir législatif sous la Troisième République¹⁷⁴⁴. Incontestablement, une telle disposition est inédite par sa portée, et marque bien une nouvelle tentative d'encadrement par le législateur de la structure du Gouvernement. De surcroît, elle intervient dans un contexte d'affaiblissement généralisé du pouvoir exécutif. Pourtant, une étude plus fouillée montre que la controverse ne saurait être résumée en des termes trop simples.

Il apparaît en réalité, que dès les années qui suivirent l'adoption des lois constitutionnelles de 1875, le débat sur les règles qui devaient régir la création de départements ministériels, alors que le développement de l'institution gouvernementale connaissait une inflation importante, fut posé. Ainsi, comme le relève Jean Duport, au moment de la formation du ministère Gambetta, furent institués par deux décrets des 14 et 22 novembre 1881, les ministères de l'Agriculture et des Beaux-Arts. Lors de débats suivants, la Commission du budget exprima alors ses réserves sur la faculté de l'exécutif de créer *ad nutum* des départements ministériels.

Plus spécifiquement, la question de la création de ces nouveaux portefeuilles gouvernementaux donna lieu à des discussions vigoureuses entre Alexandre Ribot et Léon Gambetta, le premier soutenant de manière vigoureuse la nécessité d'une association beaucoup plus marquée du Parlement¹⁷⁴⁵. La problématique autour de la création de nouveaux ministères continuera d'ailleurs largement à alimenter le débat institutionnel et doctrinal, preuve que l'indépendance de l'exécutif en la matière

¹⁷⁴²Même s'il apparaît à l'évidence que la question de l'autonomie organisationnelle de chaque pouvoir a toujours été source de vigoureux débats. Voir notamment J.DUPORT, *Le rôle administratif du Président de la République en France depuis 1875*, Thèse (Dact.), Paris II, 1976, p 257.

¹⁷⁴³Sur ce sujet, voir F.de BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Armand-Colin, Coll.U, 1973, pp 80-81.

¹⁷⁴⁴Voir notamment C.POUTIER, *L'évolution des structures ministérielles*, Thèse (Dact.), Paris, 1960, p 259.

¹⁷⁴⁵Sur ce sujet, la controverse est rapportée avec beaucoup de précision in J.DUPORT, *op.cit.*, p 259.

n'était pas réellement considérée comme un droit budgétaire acquis¹⁷⁴⁶. Une observation attentive de la pratique courante montre d'ailleurs que le partage des rôles opéré en la matière est plus complexe qu'il n'y paraît. Si le ministère des postes, ou le ministère du travail et de la prévoyance sociale sont bien la résultante de décrets, le ministère des colonies découle directement de la loi du 20 mars 1894¹⁷⁴⁷.

Dès l'aube de la Troisième République, la question du rôle du Président de la République dans la création des départements ministériels fut vigoureusement posée, et l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 est bien la résultante de discussions plus anciennes. Il est d'ailleurs notoire que loin de régler totalement la question, ce dispositif a plutôt eu pour effet d'imposer cette thématique comme un enjeu central des discussions sur la nécessité d'une réforme de l'Etat.

(ii)- La crise du constitutionnalisme libéral

Loin de satisfaire totalement les velléités réformatrices, l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 va au contraire alimenter les tenants du « révisionnisme constitutionnel », qui n'hésiteront pas à s'emparer parmi d'autres de la thématique de l'organisation et de la structure du Gouvernement, et à en faire un objet de réforme. En effet, on assiste au cours des années 1933 et 1934 à l'émergence d'un nouveau courant de pensée, souvent qualifié par les historiens de « révisionnisme constitutionnel », et incarné notamment par André Tardieu, sous l'ombre protectrice de Gaston Doumergue, lequel n'hésitera pas à nommer le principal intéressé ministre d'Etat au sein de son cabinet au début de l'année 1934¹⁷⁴⁸.

L'historien Nicolas Roussellier explique en ses termes l'émergence de ce courant de pensée : « Le tournant particulier et original de Tardieu s'opère dès le début de l'année 1933. La nouveauté de Tardieu, en janvier 1933, est sa « conversion » ouverte et proclamée en faveur d'un thème qui n'est pas vraiment nouveau au sein des milieux de juristes et d'essayistes politiques depuis 1918, mais qui justement se transforme en enjeu politique et public entre 1932 et 1933, avant de devenir, surtout

¹⁷⁴⁶ *Ibidem*

¹⁷⁴⁷ Sur ce sujet, voir également, M-A.GRANGER, « Les décrets portant attributions de membres du Gouvernement », in *RFDC*, avril 2013, n°94, pp 335-355.

¹⁷⁴⁸ André Tardieu fut nommé ministre d'Etat au sein du Gouvernement Doumergue le 9 février 1934, au lendemain de la crise du 6 février 1934, et conserva ce portefeuille jusqu'au 8 novembre 1934. Il avait auparavant été plusieurs fois Président du Conseil au cours des années 1929, 1930 et 1932.

après le 6 février 1934, le principal débat de fond de la vie politique : la réforme de l'Etat par la révision des lois constitutionnelles »¹⁷⁴⁹. Selon l'idée générale de ses concepteurs, le révisionnisme constitutionnel consiste donc à replacer au cœur du débat public la question de l'organisation des pouvoirs et des rapports que ces derniers entretiennent entre eux.

André Tardieu s'est imposé comme le fer de lance de ce mouvement¹⁷⁵⁰, notamment à travers la publication chez Flammarion, le 1er février 1934, de *L'heure de la décision*. L'ouvrage suscitera un véritable engouement médiatique et fera de son auteur l'incarnation de ce nouveau courant de pensée. Pour autant, il serait certainement réducteur de résumer celui-ci à l'œuvre de Tardieu, et il apparaît que celle-ci n'est en réalité que la résultante d'une vague plus profonde qui avait commencé à émerger en amont¹⁷⁵¹. Ainsi, bien que de notoriété plus modeste, Jacques Bardoux apportera une contribution majeure au mouvement et à la montée en puissance de Tardieu, en favorisant notamment son implantation partisane¹⁷⁵². Au lendemain de la crise du 6 février 1934, Gaston Doumergue lui-même s'inspirera largement de cette pensée pour construire ses propres réflexions institutionnelles.

Il n'en demeure pas moins que l'ouvrage de Tardieu apparaît comme la pièce maîtresse du « révisionnisme institutionnel », au point d'être parfois qualifié de « constitution Tardieu », notamment par comparaison avec le message de Grévy du 6 février 1879. Pourtant, force est d'admettre que si cet ouvrage constitue une référence incontournable, il n'aura pas de réel écho sur le plan institutionnel. Sans doute parce qu'il s'éloignait trop profondément du cadre traditionnel de la Troisième République, et en raison d'une doctrine profondément antiparlementaire, André Tardieu fut rapidement marginalisé. Il quitta en fin de compte l'arène politique. Sa contribution aura cependant eu pour effet d'ancrer durablement dans le débat public le sujet institutionnel, et d'ouvrir largement la voie aux débats constitutifs de la Quatrième République.

¹⁷⁴⁹N.ROUSSELLIER, « André Tardieu et la crise du constitutionnalisme libéral (1933-1934) », in *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, Presse de Sciences Po, 1989, p 58.

¹⁷⁵⁰Pour mieux comprendre le parcours personnel de l'intéressé, et sa conversion politique, voir J-F de BUJADOUX, « Tardieu, Flandin, Reynaud, Mandel, un quadrille modéré dans les années 1930 », in *Parlements, Revue d'Histoire politique*, 2011/1, n°15, pp 144-161.

¹⁷⁵¹N.ROUSSELLIER, *op.cit.*, p 57.

¹⁷⁵²Il apparaît ainsi que Jacques Bardoux contribuera largement à consolider les soutiens partisans de Tardieu. En réalité cet objectif ne semble pas avoir été totalement conforme à la démarche de l'intéressé qui paraissait ne vouloir appuyer sa démarche ni sur les partis politiques, ni sur le Parlement lui-même. Jacques Bardoux reprendra ensuite à son compte une partie des réflexions menées. Voir notamment J.BARDOUX, *La France de demain. Son gouvernement, ses assemblées-sa justice*, Sirey, 1936.

Dans l'œuvre de Tardieu, comme du reste plus largement au sein de la pensée « révisionniste », la question de l'organisation du ministère ne tient qu'une place secondaire. L'objectif premier de l'auteur réside dans la recherche d'une juste place pour le Chef de l'Etat et l'exécutif, et dans l'affirmation d'une relation plus équilibrée entre celui-ci, le Parlement, et les partis politiques. Tardieu en exprime le vœu dès les premières pages de son ouvrage : « Ces intérêts, dont le groupement a multiplié la force, sont devenus, par la voie électorale, maîtres des Chambres. Pour leur résister, il faudrait aux élus un héroïsme qui n'est pas dans la nature humaine, moins encore que dans le mandat parlementaire. Car, l'objet principal du mandat étant son renouvellement, il s'agit pour se faire réélire, de ne mécontenter personne »¹⁷⁵³. C'est donc bien à une critique beaucoup plus globale du Régime, y compris dans sa dimension anthropologique, que se livre l'auteur¹⁷⁵⁴.

Avant la publication de l'ouvrage, l'auteur avait d'ailleurs eu l'occasion de formuler dans le détail des propositions de révision des lois constitutionnelles : retirer à la chambre l'initiative en matière de dépenses budgétaires, autoriser la dissolution à la seule demande du Premier ministre, revaloriser la souveraineté populaire par la consécration du référendum¹⁷⁵⁵. L'axe majeur des réformes proposées semble donc être celui d'une redéfinition des rapports entre exécutif et Parlement. Incidemment, André Tardieu met aussi en avant la question de la place des femmes, en prenant officiellement position en faveur de leur droit de vote. La thématique de l'organisation de l'exécutif est également abordée, mais d'abord sur un plan purement fonctionnel, l'auteur souhaitant renommer le chef du Gouvernement : le « Premier ministre »¹⁷⁵⁶, ce qui n'est pas ici qu'un simple détail sémantique mais marque bien un glissement dans la conception de la fonction.

Si le thème de la réforme de l'Etat *stricto sensu* est bien abordé par André Tardieu, il paraît d'abord ne relever que de considérations du second ordre. C'est avec la publication d'un deuxième ouvrage,

¹⁷⁵³A.TARDIEU, *L'heure de la décision*, Flammarion, 1934, p 33.

¹⁷⁵⁴Ce faisant l'auteur semble inscrire sa doctrine dans la droite ligne de celle de Raymond Poincaré lequel affirmait au crépuscule de sa carrière politique « il est nécessaire d'arracher la politique aux politiciens et de revoir énergiquement la Constitution ». Cité in A.POSE, « André Tardieu et le régime », *Revue des Deux Mondes*, septembre 1957, p 229

¹⁷⁵⁵N.ROUSSELIER, *op.cit.*, p 58.

¹⁷⁵⁶Nul besoin, sans doute, à ce stade de rappeler l'étymologie du mot, qui pourrait renvoyer au « premier des serviteurs ». L'idée d'un Premier ministre vise donc à la fois à marquer de nouveau la subordination du titulaire de la fonction au Président (et ferait donc pencher le régime dans le sens du dualisme), mais suppose aussi qu'il puisse exercer un véritable lien d'autorité sur la majorité parlementaire, à l'instar du Premier ministre britannique.

La réforme de l'Etat, que la question de l'organisation gouvernementale est remise sur le devant de la scène. Le diagnostic posé par l'ancien Président du Conseil paraît alors sans appel : « Il n'y a pas que des problèmes d'électeurs à élus. Il y a un problème des fonctionnaires. La fonction publique, s'est développée en France comme ailleurs, à mesure qu'augmentaient les besoins collectifs, qui sont l'expression de la civilisation. La France, Etat, départements et communes, a plus d'un million de fonctionnaires »¹⁷⁵⁷.

A la lecture de ces lignes on le devine : c'est d'abord sous le prisme quantitatif que Tardieu caractérise les nécessités d'une réforme de l'Etat. Toutefois, l'auteur redoute aussi qu'une multiplication du nombre de fonctionnaires soit une source de dilution de l'autorité des responsables publics et de l'exécutif, puisqu'il écrit « J'ajoute qu'en régime parlementaire, l'obéissance du fonctionnaire à l'égard du gouvernement responsable devant les Chambres est la condition même du caractère effectif de cette responsabilité : éternelles vérités, que l'école enseigne et que l'expérience vérifie. Depuis des années on leur tourne le dos et nous sommes en pleine anarchie »¹⁷⁵⁸. En quelque sorte, nous voici revenus au fil rouge de la pensée révisionniste : la restauration de l'autorité de l'Etat.

Sans doute est-ce cette double motivation qui a incité ce courant de pensée à se pencher sur la problématique de l'organisation du gouvernement, dans un contexte où sa structure était marquée par une très forte inflation. La perpétuelle augmentation du nombre de ministres a pu apparaître comme révélatrice à la fois d'un accroissement constant des domaines d'intervention Etatique peu compatible avec l'inclinaison libérale de certains révisionnistes, et comme une des multiples causes de l'affaiblissement de l'autorité du Président du Conseil, et dans une plus large mesure du Président de la République. Mathieu Caron relève ainsi qu'André Tardieu a prôné en 1934, une limitation du nombre de ministres à six, à l'instar de la pratique usuelle au sein de l'*inner cabinet* britannique¹⁷⁵⁹. Il demeure toutefois difficile de déterminer si l'ambition de l'auteur était d'aller vers une organisation comparable à celle d'Outre-manche, où le cabinet n'est que le premier cercle d'un gouvernement beaucoup plus vaste.

Quoiqu'il en soit, il est notable que cette suggestion de réforme fut entendue puisqu'elle est reprise

¹⁷⁵⁷ A.TARDIEU, *La réforme de l'Etat*, Flammarion, 1934, p 71.

¹⁷⁵⁸ *Ibid*, p 72.

¹⁷⁵⁹ M.CARON, *op.cit.*, p 131.

par Gaston Doumergue au sein du projet de révision des lois constitutionnelles de 1875 présenté en novembre 1934. En effet, celui qui était alors Président du Conseil proposait l'ajout d'un alinéa à l'article 6 de la loi du 25 février disposant que : « Le nombre de ministres ne peut excéder vingt, non compris le Président du Conseil qui a la qualité de Premier ministre sans portefeuille »¹⁷⁶⁰. L'attention de la doctrine et des commentateurs s'est plus naturellement portée sur le glissement sémantique consistant à octroyer au chef du Gouvernement le titre de Premier ministre, dans la droite ligne de ce que proposait Tardieu¹⁷⁶¹, sans pour autant lui soustraire celui de Président du Conseil. Effectivement, la modification est lourde de sens, et retranscrit pleinement l'objectif de l'auteur de restaurer un exécutif fort.

Plus rares sont ceux qui ont relevé les conséquences réelles du dispositif proposé sur l'organisation du Gouvernement. D'abord, le libellé même de l'article prévoit que le futur Premier ministre soit entièrement dédié à cette mission. Loin d'être symbolique, cette réforme repense totalement l'office du chef de Gouvernement et a pour corollaire naturel de renforcer son pouvoir de direction sur les autres membres du Gouvernement, puisqu'il n'est logiquement plus perçu comme un ministre parmi les autres, mais bien comme un *primus inter pares*. Ensuite, la limitation proposée du nombre de ministres s'inscrivait là encore dans la droite ligne des suggestions d'André Tardieu, même si l'objectif affiché et la philosophie générale de la réforme est légèrement différente.

Si l'on se borne à une approche purement numérique, les deux projets ne paraissent pas pourvus de la même ambition. André Tardieu suggérait une limitation du nombre de ministres à six, tandis que plus modestement Gaston Doumergue a retenu un maximum de vingt. Mais en réalité plus que sur cet aspect purement quantitatif, la dissemblance porte bien sur le modèle d'organisation gouvernemental choisi. Dans l'esprit de Tardieu, l'objectif ne paraît pas avoir été de limiter effectivement le personnel gouvernemental à six membres, mais bien de créer plusieurs cercles au sein du Gouvernement, seuls les titulaires des portefeuilles les plus traditionnels et les plus importants étant pourvus du titre de ministre. Le but de l'auteur est donc bien de transposer pour partie en France le schéma d'organisation gouvernementale privilégié par les britanniques¹⁷⁶².

¹⁷⁶⁰L'article 6 de la loi 25 février 1875 modifiée aurait été ainsi rédigé : « Le nombre de ministres ne peut excéder vingt, non compris le président du conseil qui a la qualité de premier ministre sans portefeuille ». Les deux alinéas suivants de l'article demeurent inchangés.

¹⁷⁶¹A. POSE, *op.cit.*, p 229.

¹⁷⁶²C'est du moins l'interprétation privilégiée par M. CARON, *op.cit.*, p 131.

Au contraire de cela, la modification proposée de l'article 6 de la loi du 25 février 1875 paraît entendre le mot ministre dans son acception la plus large, ce qui inclurait dans le calcul à la fois les ministres d'Etat, et les sous-secrétaires d'Etat. Sous ce prisme, le projet porté par Gaston Doumergue peut donc sembler plus audacieux. Il s'inscrit cependant dans la droite ligne de la relative rationalisation opérée par l'auteur du texte lui-même après son arrivée à la Présidence du Conseil, puisque le Gouvernement qu'il a alors formé ne comportait que vingt membres, parmi lesquels seulement deux ministres d'Etat, et aucun sous-secrétaire d'Etat¹⁷⁶³. En revanche, ni les révisionnistes, ni le projet Doumergue ne se sont réellement focalisés sur la question des départements ministériels eux-mêmes et n'ont proposé d'en revoir l'organisation.

Cependant, un des fidèles d'André Tardieu, Jacques Bardoux¹⁷⁶⁴, s'est emparé de cette question au lendemain de la formation du gouvernement d'Union nationale de Gaston Doumergue. En réalité, Bardoux apparaissait déjà comme l'un des précurseurs du thème de la réforme de l'Etat, qui semblait l'avoir accompagné tout au long de sa carrière publique¹⁷⁶⁵. C'est donc tout naturellement qu'il a été porté à la tête du Comité technique pour la Réforme de l'Etat, en 1934. Dans l'étroite continuité des travaux du Comité, Jacques Bardoux publiera en 1936 l'ouvrage *La France de Demain*, dans lequel il synthétise l'ensemble de ses prises de position en matière de Réforme de l'Etat. L'organisation et la structuration de l'architecture gouvernementale y figurent en bonne place.

Dans son ouvrage Jacques Bardoux dessine tout d'abord un nouveau partage des rôles entre le Président de la République et le Chef du Gouvernement. Ainsi écrit-il : « Le Premier Magistrat désigne. Le Premier Ministre dirige. L'un contrôle. L'autre administre. Celui-ci arbitre. Celui-là commande. Le Président de la République est le chef de l'Etat. Le Président du Conseil est le chef

¹⁷⁶³Cet effort de rationalisation paraît relativement inédit pour la période. Ainsi le Gouvernement de son successeur Edouard Daladier (Gouvernement Daladier II) comportait vingt-sept membres et neuf sous-secrétaires d'Etat, et le précédent dirigé par Camille Chautemps (Chautemps II), vingt-six membres dont huit secrétaires d'Etat.

¹⁷⁶⁴Professeur à l'Ecole libre des sciences politiques, puis à l'Ecole de Guerre, il a également effectué une carrière au sein des instances internationales puisqu'il a notamment été nommé par le Président Raymond Poincaré délégué de la France à la Quatrième Assemblée de la Société des Nations en 1922. C'est sur le tard, et à la faveur de la montée en puissance du thème de la réforme de l'Etat qu'il a effectué une carrière politique, en prenant la tête de la Fédération républicaine et social du Massif central en 1925, puis en étant élu Sénateur du Puy-de-Dôme. Jacques Bardoux a enfin été Président de l'Institut de France.

¹⁷⁶⁵Jacques Bardoux fut l'un des artisans les plus marqués des initiatives d'André Tardieu au cours des années 1933 et 1934, même s'il aurait sans doute souhaité que cette initiative aille plus loin. Cf N.ROUSSELLIER, *op.cit.*, pp 58 et s.

d'une équipe. L'un est au-dessus des partis. L'autre est le leader d'une majorité »¹⁷⁶⁶. Ce passage est intéressant au moins à deux égards. D'abord, sur le plan sémantique, Jacques Bardoux assimile totalement le titre de Premier ministre et celui de Président du Conseil, à l'instar de Doumergue¹⁷⁶⁷. En revanche, la répartition des tâches qu'il établit n'est pas rigoureusement identique à celle qu'avait esquissée André Tardieu. En effet, l'ancien Président du Conseil semblait attaché à ce que le Président de la République puisse disposer de véritables prérogatives de Gouvernement, tandis que Bardoux le conçoit davantage comme un arbitre, détaché de la sphère politique, mais disposant d'une forte autorité. Au fond, le schéma qu'il définit n'est pas sans rappeler celui que retiendra le Général de Gaulle dans son discours de Bayeux, et qui inspirera le constituant en 1958.

A côté de ces considérations classiques sur la place respective dévolue aux deux têtes de l'exécutif, Jacques Bardoux consacre de solides développements à la structure gouvernementale en elle-même. Le premier axe de ses travaux réside dans un renforcement considérable de la Présidence du Conseil, avec la création au côté du Chef du Gouvernement, d'un sous-secrétariat d'Etat permanent à la Présidence du Conseil. L'institution ressemble à celle du Vice-Président du Conseil plusieurs fois utilisées sous la Troisième République. Mais, elle a ceci d'original que dans l'esprit de son concepteur, elle se situe à mi-chemin entre une fonction politique et un office administratif.

Pour justifier l'existence de ce nouveau portefeuille gouvernemental, l'auteur utilise les termes suivants : « Nous allons plus loin encore. Le sous-secrétariat d'Etat à la Présidence du Conseil, un technicien professionnel et un fonctionnaire permanent, devient chef moral des administrations centrales »¹⁷⁶⁸. Il faut donc comprendre que la fonction a vocation à être confiée à un haut-fonctionnaire qui échappe aux alternances politiques, nombreuses sous la Troisième République¹⁷⁶⁹. Pour Bardoux, l'institution doit jouer un rôle central, au croisement entre haute fonction publique et responsables politiques. Elle permet ainsi à la fois un renforcement du rôle de responsable de l'administration, et de direction et de coordination de l'action gouvernementale dévolu au Président du Conseil. En réalité, avec quelques années d'avance, Jacques Bardoux esquisse les contours de ce

¹⁷⁶⁶J.BARDOUX, *La France de demain. Son gouvernement, ses assemblées-sa justice*, Sirey, 1936, p 13.

¹⁷⁶⁷Pour rappel dans le projet de révision des lois constitutionnelles de 1875, l'article 6 nouvellement rédigé de la loi du 25 février 1875 assimilait les deux fonctions.

¹⁷⁶⁸J.BARDOUX, *op.cit.*, pp 20-21.

¹⁷⁶⁹Dans une note de bas de page, l'auteur précise le statut que doit avoir ce haut-fonctionnaire. Ainsi écrit-il : « le Sous-secrétariat d'Etat à la Présidence du Conseil aurait le rang, les indemnités et l'uniforme d'un Président de section du Conseil d'Etat ». *Ibidem*, p 21.

que sera le futur Secrétariat Général du Gouvernement.

L'auteur revoit également l'organisation de la structure gouvernementale. Ainsi établit-il comme Tardieu et Doumergue un nombre précis de ministres, puisqu'il prévoit onze portefeuilles gouvernementaux. Mais, il détermine également l'intitulé et le périmètre de chacun des départements ministériels qu'il classe selon l'ordre alphabétique : l'air, la défense nationale, l'éducation nationale, les finances nationales, l'hygiène nationale¹⁷⁷⁰, la justice et la police -qui ne forme qu'un seul département ministériel, la marine nationale, l'outre-mer, la production nationale¹⁷⁷¹, les relations extérieures¹⁷⁷², et les transports et liaisons¹⁷⁷³. Par souci d'exhaustivité, Bardoux précise entre parenthèses le périmètre exact des départements non régaliens afin que le lecteur ne puisse avoir le moins doute sur les compétences de chaque membre du Gouvernement. L'auteur prévoit également l'existence d'un seul secrétariat d'Etat à l'Afrique¹⁷⁷⁴. A cet égard, ce texte s'avère particulièrement intéressant, en ce qu'il constitue sans doute le projet le plus abouti de normalisation de la structure gouvernementale depuis la période révolutionnaire.

Parmi le nouveau découpage des départements ministériels envisagé par l'auteur, un sujet mérite une attention toute particulière. La fusion entre deux portefeuilles régaliens, le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice. En réalité, l'objectif recherché par l'auteur est d'abord la suppression du ministère de l'intérieur¹⁷⁷⁵, l'administration de la police étant désormais confiée au Garde des Sceaux. Cette réorganisation, paraît cependant s'expliquer d'abord par un souci de renforcement de l'autorité du Chef du Gouvernement.

Pour justifier une telle réforme, Jacques Bardoux écrit : « Nous allons plus loin encore. Les Sous-Préfets, recrutés au même concours que les Auditeurs au Conseil d'Etat ; les Préfets, choisis, pour un

¹⁷⁷⁰L'auteur précise que ce portefeuille doit notamment couvrir l'assistance, l'immigration, la santé, les sports, le travail.

¹⁷⁷¹Ce département ministériel devra notamment couvrir l'agriculture, le commerce et l'industrie.

¹⁷⁷²Ici, l'auteur précise que ce portefeuille recouvre à la fois les aspects politiques et économiques. Avec le recul, cette clairvoyance ne manque pas de susciter l'intérêt, quand on sait que la question du rattachement du commerce extérieur aux affaires étrangères ou à l'économie et aux finances est une question qui se pose avec acuité à la formation de chaque nouveau gouvernement.

¹⁷⁷³L'auteur précise que ce domaine de compétence recouvre la route, le rail, l'eau, les postes, les fils et ondes.

¹⁷⁷⁴Il qualifie du reste cette fonction de secrétariat d'Etat, et non de sous-secrétariat d'Etat, ce qui semble laisser entrevoir une nouvelle conception de ces deux fonctions, et notamment de la hiérarchie gouvernementale.

¹⁷⁷⁵Dans la partie texte législatifs de l'ouvrage, qui reprend les réformes proposées par le Comité, l'article Premier du « Projet de loi sur la Réorganisation des Administrations Centrales » dispose clairement : « Le Ministère de l'Intérieur est supprimé ». J.BARDOUX, *op.cit.*, p 91.

tiers, en dehors du cadre normal ; les Préfets-Gouverneurs, animateurs de régions économiques relèveront désormais de la Présidence du Conseil, tandis que les Conseils de Préfecture seront placés sous l'autorité du Garde des Sceaux. Enfin arraché à l'atmosphère et libéré de l'emprise du Ministère de l'Intérieur, le Corps Préfectoral cessera d'être électoral, pour redevenir administratif, renouera les traditions interrompues et entreprendra une tâche économique »¹⁷⁷⁶. L'objectif premier de l'auteur n'est donc pas tant de regrouper sous la tutelle du même ministre forces de police et institution judiciaire, mais bien d'éviter que l'autorité naturelle dont dispose le titulaire de l'intérieur sur le corps préfectoral n'affecte le pouvoir de direction de l'Administration dévolue au Président du Conseil.

A côté de ce nouveau découpage des différents départements ministériels, Jacques Bardoux propose une nouvelle organisation des ministères eux-mêmes. Ainsi souhaite-t-il qu'à côté du ministre, les agents du ministère soient placés sous l'autorité d'un Secrétaire Général, tête administrative du ministère, lequel aurait lui aussi rang de sous-secrétaire d'Etat permanent. Là encore, cette conception ne va pas sans faire écho à celle qui est pratiquée aujourd'hui au sein des portefeuilles gouvernementaux, où un secrétaire général coordonne l'action des différentes directions du ministère¹⁷⁷⁷. Il apparaît toutefois que son but était d'aller plus loin en s'inspirant directement du système britannique, où les départements les plus importants sont à la fois dirigés par une tête politique, et une tête administrative.

C'est donc bien une réorganisation complète, non seulement de la structure mais aussi du fonctionnement gouvernemental, que propose l'auteur. S'il inscrit évidemment son projet dans la droite ligne des réflexions d'André Tardieu et du projet de révision des lois constitutionnelles de 1875 déposé par Gaston Doumergue, celui-ci paraît cependant plus ambitieux. Quoiqu'il en soit, aucune de ses aspirations ne connaîtra de concrétisation réelle. Mais chacune témoigne de la vivacité du débat qui s'était alors imposé sur la question de la réforme de l'Etat, la question de l'architecture gouvernementale n'étant qu'un essieu d'une réflexion beaucoup plus circulaire. On mesure donc pleinement que l'objet de tels dispositifs n'est aucunement comparable avec celui qui prévalait sous les régimes antérieurs.

¹⁷⁷⁶ *Ibid*, p 20.

¹⁷⁷⁷ Cette pratique est en tout cas systématique au sein des portefeuilles gouvernementaux les plus importants lorsqu'ils sont systématiquement honorés par un portefeuille de plein exercice.

B. La raison d'être des dispositifs

A la lecture à la fois de l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 et des différents projets évoqués au cours de la décennie 1930 et visant à normaliser la structure gouvernementale, on comprend que les motivations ayant abouti à adopter ou envisager de tels dispositifs sont beaucoup plus diverses que durant la période révolutionnaire. Naturellement, de telles immixtions traduisent d'abord le flottement initial quant au rôle respectif du chef de l'exécutif et du pouvoir législatif dans la création des départements ministériels. Une étude attentive montre qu'en réalité, cette question s'est posée dès 1875, au moment de l'élaboration des lois constitutionnelles, et qu'elle continuera d'être soulevée tout au long de la Troisième République¹⁷⁷⁸.

Ab initio, la question se rattachait donc à un traditionnel conflit de compétence entre le Président de la République et le Parlement. L'espoir des monarchistes d'un retour du Roi contribuait sans doute à entretenir la crainte d'un exécutif trop autonome. Mais, la crise du 16 mai 1877 a rapidement anéanti leur espérance, et le débat sur la question de la structure gouvernementale et la faculté coutumièrement reconnue à l'exécutif de créer sans habilitation préalable de nouveaux départements ministériels¹⁷⁷⁹ est resté vif. Ainsi au lendemain de la constitution du ministère Gambetta en 1881, plusieurs parlementaires parmi lesquels Alexandre Ribot émirent explicitement le souhait que la consécration d'un nouveau département ministériel bénéficie systématiquement d'un accord préalable des Chambres, sans que ce vœu ne fût spontanément suivi d'effets¹⁷⁸⁰. Toutefois, le contexte de cette première offensive parlementaire nous renseigne un peu sur les motivations qui avaient cours alors.

En premier lieu, il nous faut observer que le débat en cause intervient le 8 décembre 1881. Le tournant lié à la « Constitution Grévy » est donc déjà solidement entamé. La pente naturelle de la pratique institutionnelle va dans le sens d'un net renforcement du contrôle opéré par le Parlement sur le fonctionnement de l'exécutif. Dès lors, la volonté de soumettre à l'autorisation législative la création de nouveaux portefeuilles gouvernementaux s'inscrit bien dans l'atmosphère ambiante de développements de nouveaux moyens de freins et contrepoids au profit de l'exécutif.

¹⁷⁷⁸H.BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Ed.Rousseau, 1933, pp 137 et s.

¹⁷⁷⁹En effet, comme la plupart des textes constitutionnels depuis 1791, les lois constitutionnelles de 1875 sont restées muettes sur la question de l'architecture gouvernementale.

¹⁷⁸⁰Cet anecdote est notamment rapportée in J.DUPORT, *op.cit.*, p 258.

En deuxième lieu, il apparaît que la controverse opposant Alexandre Ribot et Léon Gambetta est intervenue- déjà-, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances¹⁷⁸¹. Sans que cela n'en constitue la cause exclusive, cette donnée éclaire en partie sur le raisonnement qui a pu être alors formulé. La création d'un nouveau département ministériel entraîne nécessairement des crédits supplémentaires, ce qui rend légitime une intervention parlementaire.

De fait, à partir de cette période, la composition des différents ministères formés sous la Troisième République connaîtra une augmentation certes progressive, mais néanmoins bien réelle. Comme cela a déjà été évoqué, celle-ci tient d'abord au développement de la strate gouvernementale inférieure, et à l'augmentation quasi linéaire du nombre de sous-secrétaires d'Etat¹⁷⁸², et à l'apparition de quelques nouveaux départements ministériels¹⁷⁸³. Le débat persistant autour de la nécessité d'une intervention législative dans la structure et l'organisation du Gouvernement s'inscrit bien dans un contexte de nette inflexion du nombre de membres. Dès lors, l'enjeu ne relève plus uniquement d'un rapport de force traditionnel entre pouvoir exécutif et Parlement, mais également de considérations de bonne gouvernance.

L'article 8 de la loi du 20 juin 1920 s'inscrit pleinement dans cette double logique. Là encore, le fait que le législateur intervienne dans le cadre de la discussion de la loi de Finances n'a rien de hasardeux. Il montre que dans l'esprit de ses concepteurs, le dispositif vise d'abord à réguler la tendance croissante à la création de nouveaux départements ministériels et à l'augmentation du nombre de sous-secrétaires d'Etat. De fait, la discussion de cette disposition législative s'inscrit dans un contexte très particulier d'après-guerre. Au moment de la formation de son nouveau Gouvernement le 16 novembre 1917, Georges Clémenceau eut recours à la création de nombreux ministères contextuels : le ministère du blocus et des régions libérées, le ministère de l'armement et des fabrications de guerre et le ministère de la reconstitution¹⁷⁸⁴. Il n'est donc pas interdit de penser que l'article 8 de la loi du 20 juin 1920

¹⁷⁸¹ Suivant le récit qu'en livre Jean Duport, c'est précisément lors d'une discussion le 8 décembre 1881 portant sur le vote des crédits, qu'intervient cette controverse.

¹⁷⁸² A titre d'illustration, le ministère Waddington, formé au lendemain de l'accession à la Présidence de la République de Jules Grévy, comportait deux sous-secrétaires d'Etat, quand le ministère Gambetta en comportait déjà neuf, et que le ministère Ribot V, formé le 20 mars 1917 en comptait douze, auxquels s'ajoutaient deux Hauts commissaires.

¹⁷⁸³ Voir les développements du titre précédent sur ce sujet.

¹⁷⁸⁴ Il s'agit du deuxième ministère formé par Georges Clémenceau. Cette nécessité de création de portefeuilles liés au contexte particulier de la Première guerre mondiale se retrouve aussi dans le choix des sous-secrétariats d'Etat. On relèvera ainsi la création de sous-secrétariats d'Etat aux effectifs militaires et pensions, au service de santé militaire, à l'aéronautique militaire et maritime, à la justice militaire, au ravitaillement, et à la liquidation des stocks.

constituait une volonté de juguler cette tendance.

Pour autant, le dispositif adopté en 1920 a suscité de vives critiques non seulement de la part des responsables politiques, mais également de la part de la doctrine. Adhémar Esmein, Léon Duguit, et Maurice Hauriou ont ainsi réprouvé cette incursion législative dans le champ de compétence de l'exécutif¹⁷⁸⁵.

Certes, les auteurs s'accordent sur le caractère parfois abusif de la pratique institutionnelle en la matière. Selon les termes mêmes d'Adhémar Esmein : « Pendant la guerre de 1914-1919, les ministères ont été multipliés. Si ces créations nouvelles ont pu être justifiées pendant les hostilités par les besoins pressants auxquels il s'agissait de pourvoir et que des organismes non spécialisés parvenaient mal à satisfaire, du moins, après la conclusion de la paix, leur raison d'être disparut. Elles s'efforçaient cependant [...], de maintenir leur existence malgré les protestations répétées du Parlement »¹⁷⁸⁶. Mais tous ont déploré en retour une atteinte excessive à l'indépendance de l'exécutif, au point que l'essence même de la séparation des pouvoirs se trouve directement remise en cause.

Les auteurs mettent d'abord en avant l'incompatibilité du dispositif adopté avec les données politiques du moment. Sous la Troisième République, la formation du Gouvernement est toujours le fruit d'un compromis entre plusieurs forces politiques. Dès lors, une structure gouvernementale trop figée, avec notamment un nombre de ministères établi *ne varietur* pourrait constituer un obstacle sérieux pour l'exécutif. Il risquerait également d'affecter l'autorité du Président du Conseil, ce dernier n'ayant eu la latitude suffisante pour intégrer dans la constitution de son équipe l'ensemble des dosages partisans¹⁷⁸⁷.

De même, l'ensemble des critiques concordent sur les difficultés posées par l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 quant à l'équilibre des pouvoirs, l'exécutif se trouvant *de facto* privé de son droit de s'organiser lui-même¹⁷⁸⁸. Il est ainsi notoire que dès la Troisième République, et dans un contexte où le légicentrisme était prégnant, la doctrine envisageait déjà le principe de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement comme immuable. Ici, l'ensemble des auteurs semblent

¹⁷⁸⁵J.DUPORT, *op.cit.*, p 259.

¹⁷⁸⁶A.ESMEIN et H.NEZARD, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, 1928, tome II, pp 125-126.

¹⁷⁸⁷*Ibid.*

¹⁷⁸⁸M.HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1923, p 460.

s'accorder sur l'existence d'une tradition historique perpétuelle visant à reconnaître à l'exécutif la faculté de déterminer librement sa structure et son organisation.

En toile de fond de ce débat, est également posée la question de l'autonomie dont doit disposer l'exécutif dans le cadre de l'édition d'actes réglementaires, les décrets étant alors perçus comme limités à l'exécution de la loi. Cette conception est réfutée par Léon Duguit qui considère qu'on ne saurait borner de la sorte l'action de l'exécutif, celui-ci devant simplement réglementer conformément à la loi, mais non dans une stricte application de celle-ci¹⁷⁸⁹.

L'auteur déplore ainsi implicitement l'intervention législative sur un champ qui par nature devrait relever du pouvoir exécutif : « Aujourd'hui il est vrai depuis la loi du 20 juin 1920, les ministères ne peuvent être créés que par une loi, et des décrets interviendront pour organiser les services intérieurs d'un ministère créé par une loi, on pourra dire qu'ils se rattachent à une loi pour en assurer l'exécution. Mais évidemment, on ne peut attribuer ce caractère aux décrets qui organisent des ministères, lesquels ont été eux-mêmes créés par des décrets »¹⁷⁹⁰. S'en suit pour Duguit la conclusion suivante : « En agissant ainsi, [le législateur] a en même temps reconnu et consacré la compétence du gouvernement pour faire des règlements autonomes pour l'organisation des services publics dans tous les cas où cela ne lui est pas interdit »¹⁷⁹¹.

Maurice Hauriou soulève également l'inconstitutionnalité de l'article 8 de la loi du 20 juin 1920, mettant en exergue sa contradiction avec l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui dispose que le Président de la République « nomme à tous les emplois civils et militaires »¹⁷⁹². Bien sûr, si on se borne à une lecture stricte de l'article, la critique soulevée paraît très extensive. Il est nécessaire de distinguer la création de l'emploi de la nomination à l'emploi lui-même qui, seul, paraît réservé à l'exécutif. Cependant, limiter la possibilité d'ériger un nouveau portefeuille gouvernemental n'est pas sans incidence sur le pouvoir de nomination lui-même, le nombre d'offices susceptibles d'être pourvus étant nécessairement dépendant de l'autorisation préalable accordée par le Parlement.

¹⁷⁸⁹L.DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t 4, Fontemoing et Cie Editeurs, 1924, p 717.

¹⁷⁹⁰*Ibid*, p 718.

¹⁷⁹¹*Ibid*, p 721.

¹⁷⁹²M.HAURIU, *op.cit.*, p 460.

Adhémar Esmein observe que la thèse de Maurice Hauriou sur l'inconstitutionnalité du dispositif est confortée par le principe général du droit public, qui veut que le Gouvernement puisse créer des emplois publics, « et que la tradition et la raison [...] commandent de tenir pour établi »¹⁷⁹³. Cette conception des choses n'est cependant pas partagée par Gaston Jèze. Dans son manuel de droit administratif celui-ci réfute fermement l'assimilation entre la nomination aux emplois publics et leur création, estimant que les deux termes ne sont aucunement synonymes. De même, s'il convient de l'existence d'une tradition voulant que l'exécutif puisse organiser librement ses services, il estime que cette règle est coutumière et qu'elle ne saurait lier le législateur¹⁷⁹⁴.

Quelle que soit la thèse retenue, le débat doctrinal autour de l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 éclaire plus largement sur les différences de perception entre les auteurs sur la matière constitutionnelle. Hauriou et Esmein semblent attachés à reconnaître une vraie valeur juridique à la coutume constitutionnelle, tandis que Jèze est d'avantage animé par une philosophie légicentriste en vertu de laquelle la norme supra-législative doit être limitée au texte constitutionnel dans sa dimension la plus restrictive.

En parallèle de ces réflexions doctrinales, les travaux des « révisionnistes constitutionnels » apparaissent comme l'expression d'un réel paradoxe. Alors que l'un des objectifs affichés constitue la revalorisation de l'autorité du pouvoir exécutif, et plus spécifiquement encore du Président de la République, la plupart des responsables politiques de ce mouvement de pensée souhaitent normaliser la structure gouvernementale.

Cette singularité s'explique d'abord par une évolution sensible des termes du débat. En 1920, celui-ci reste profondément animé par une philosophie légicentriste. La création d'un nouveau portefeuille gouvernemental entraîne nécessairement des dépenses supplémentaires. Le vote du budget relève par essence du contrôle exercé par le Parlement sur le fonctionnement l'exécutif. Le priver de ce droit de regard préalable reviendrait donc à l'amputer d'une partie de ces prérogatives. Dix années plus tard, la démarche d'André Tardieu et des tenants d'une réforme institutionnelle profonde s'inscrit, au

¹⁷⁹³ A.ESMEIN et H.NEZARD, *op.cit.*, p 127.

¹⁷⁹⁴ C'est en vain que nous avons recherché dans les différentes éditions du manuel général de droit administratif de Gaston Jeze trace de cette controverse qui est pourtant rapportée avec beaucoup de précisions par Jean Duport, auquel nous nous fions donc volontiers. Cf J.DUPORT, *op.cit.*, p 260.

contraire, dans le sens d'un renforcement de l'exécutif.

Ce glissement dans les motivations est clairement exprimé par Jacques Bardoux dans *La France de demain* : « La restauration de l'exécutif demeure inséparable de la restauration du Législatif. Et il est absolument chimérique de penser, qu'il sera possible pour un Premier ministre, qu'il soit G.Doumergue, P-E. Flandin, Pierre Laval ou André Tardieu, de redresser les armatures de l'exécutif, de changer les méthodes de ses services, de renouveler les cadres de ses administrations, si les assemblées politiques et locales ne sont pas d'abord libérées, limitées et outillées »¹⁷⁹⁵. C'est donc bien un nouveau rapport entre l'exécutif et les assemblées que propose de définir l'auteur dans ses lignes, et l'apaisement des relations entre les organes devient dépendante de la réforme de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat. Dès lors, la limitation conséquente du nombre de ministres proposée s'inscrit bien dans une logique de renforcement de l'autorité du pouvoir exécutif.

Plusieurs motivations expliquent cette focalisation d'André Tardieu d'abord, puis de Gaston Doumergue et de Jacques Bardoux sur la limitation du nombre de départements ministériels. Celle-ci s'inscrit d'abord dans le but du renforcement de l'autorité présidentielle affiché par l'ensemble des membres de ce courant de pensée¹⁷⁹⁶. Un exécutif plus resserré est nécessairement plus facile à diriger, et donc moins à la merci des crises parlementaires.

Plus largement, il apparaît clairement que cette volonté de resserrement est aussi un moyen d'extraire le ministère de l'emprise des partis politiques. Sous la Troisième République, la hausse exponentielle du nombre de ministres s'explique très largement par le poids considérable des Etats-majors partisans dans le processus de formation du gouvernement. En posant un cadre, et un nombre maximum de membres, les auteurs veulent aussi redonner au Président la maîtrise du choix des hommes, ce qui permet mécaniquement un renforcement de son autorité¹⁷⁹⁷.

Probablement parce qu'elle a constitué la période phare de son développement, la Troisième République a donc été marquée par une forte volonté d'encadrement de l'architecture

¹⁷⁹⁵J.BARDOUX, *op.cit.*, p 29.

¹⁷⁹⁶N.ROUSSELIER, *op.cit.*, p 58.

¹⁷⁹⁷Là encore cette idée est affichée de manière totalement transparente dans l'oeuvre de Jacques Bardoux qui, pour justifier son souhait d'un exécutif plus indépendant insiste sur la nécessité de libérer les Chambres de l'emprise des partis politiques. Cf J.BARDOUX, *op.cit.*, p 29.

gouvernementale. Toutefois, comme ce fut également le cas au lendemain de la période révolutionnaire, ces velléités interventionnistes ont toujours entraîné un retour de balancier inverse.

Section 2. La consolidation systématique du principe de l'autonomie organique du Gouvernement après chaque velléité d'encadrement de la structure gouvernementale

Que ce soit en 1791 ou en 1920, il apparaît que la volonté d'un plus strict encadrement de l'architecture gouvernementale n'a produit que des effets très limités. Ainsi les dispositions du décret des 27 avril et 25 mai 1791, légèrement revues par l'article 150 de la Constitution du 22 août 1795 n'ont en réalité été appliquées que parce que l'institution ministérielle était conçue comme un outil essentiellement régalien. Quant à l'article 8 de la loi du 20 juin 1920, il restera, dans les faits, inappliqué, les nouveaux ministères étant systématiquement créés par décret présidentiel, sans que la procédure d'habilitation législative préalable instaurée ne soit jamais réellement mise en œuvre.

En revanche, chacune de ces interventions a eu pour conséquence un renforcement de l'autonomie organique du Gouvernement. Après avoir décrit les mécanismes de ce renforcement (§1), il n'est pas inutile de s'interroger sur les raisons plus profondes de celui-ci (§2).

§1. Le renforcement de l'autonomie organique du Gouvernement durant la période du Premier Empire

Après quinze années de bouleversements institutionnels majeurs induits par la Révolution, Napoléon eût spontanément à cœur de restaurer une administration qui soit à la fois totalement indépendante des autres organes dans son fonctionnement, mais également rationalisée et fortement hiérarchisée. Ce constat sans appel est dressé par l'historien Alain Fabre dans une tribune publiée à l'occasion du bicentenaire de la mort de l'Empereur : « Si Napoléon demeure le plus glorieux et le plus inclassable des acteurs de la France révolutionnaire, c'est parce-que c'est lui qui réalise la sortie de la Révolution comme processus -la violence et la terreur-, pour mieux sanctuariser la Révolution comme héritage : la sauvegarde de 1789 par la liquidation de 1793. Un rôle au-dessus des forces du Directoire, empêtré dans ses contradictions d'origine, celles de vouloir rompre avec la Terreur sans rompre avec les terroristes, en lui substituant comme mode de gouvernement, un mélange de gloire militaire à

l'extérieur et de corruption à l'intérieur »¹⁷⁹⁸.

L'arrivée au pouvoir de Napoléon ne constitue donc pas une rupture complète avec la période révolutionnaire. Au contraire, l'Empereur se retrouve tributaire d'un double héritage révolutionnaire et monarchique. Il va donc devoir concilier les promesses sociales de la Révolution avec la tradition de l'Ancien Régime et la restauration de l'autorité de l'Etat. Là encore, cette réalité est exprimée par Alain Fabre en des termes particulièrement clairs : « Ce qui ressort du moment napoléonien, c'est qu'en définitive, les promesses sociales de la Révolution ne pouvaient trouver leur salut ni dans la Révolution elle-même, ni dans les révolutionnaires repentis dans une République héritière, fût-ce en la reniant de la Terreur, mais bien dans le recours à l'absolutisme et au centralisme légués par l'ancienne monarchie. Napoléon est donc le lien renoué de la nouvelle France avec l'ancienne, ce dont le concordat avec l'Église constitue la pièce maîtresse »¹⁷⁹⁹.

Cette nécessité d'unir deux périodes historiques résolument contradictoires explique sans doute pour partie l'attention portée par Napoléon à l'organisation de l'Etat. La naissance d'une administration institutionnalisée, hiérarchisée, rationalisée dans son organisation et dans son fonctionnement, et sur laquelle il puisse régner en maître, constituait le prérequis à l'affirmation d'un exécutif fort, et le moyen de renouer avec l'Ancien Régime. Dès lors, l'Empereur développera une conception particulière de l'office ministériel, selon laquelle les ministres doivent disposer d'une réelle indépendance vis-à-vis du corps législatif, et donc ne procéder que de lui. Dans une telle vision, il cumule évidemment les fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement, et l'idée de former un ministère qui soit collégalement responsable et placé sous l'autorité d'une autre personnalité est par principe récusée¹⁸⁰⁰.

L'office du ministre est donc fortement limité. Il n'existe pas sous le Premier Empire d'organe de délibération collégiale, le pouvoir de décision étant *ipso facto* exercé par Napoléon. Les ministres demeurent susceptibles de jouer individuellement un rôle de conseil, mais dont la réalité et l'étendue sont laissées à la libre appréciation de l'Empereur. De même, ils n'avaient pas vocation à constituer

¹⁷⁹⁸A.FABRE, « Napoléon jette un pont au-dessus du gouffre de la Révolution », in *Le Figaro*, 5 mai 2021.

¹⁷⁹⁹*Ibidem*.

¹⁸⁰⁰L'article premier de la Constitution du 18 mai 1804 dispose ainsi : « Le Gouvernement de la République est confié à un empereur qui prend le titre d'empereur des Français ».

une quelconque forme de frein et de contrepoids à l'action impériale. La pratique du contreseing ministériel est donc limitée à sa plus simple expression¹⁸⁰¹. C'est bien durant la phase d'exécution de l'acte impérial que la fonction ministérielle trouve son essence, son titulaire ayant la charge de veiller à la bonne exécution de la décision prise. Entre 1804 et 1814, les ministres constituèrent ainsi un rouage précieux pour permettre à l'empereur une gouvernance efficace et centralisée, mais ils furent conçus dans une relation d'étroite subordination.

Il n'en demeure pas moins qu'en 1804 les ministres eurent un rôle prépondérant dans l'affirmation d'un exécutif autonome. Ainsi, dès la formation de son premier Gouvernement, le 18 mai 1804, Napoléon revoit en profondeur l'architecture gouvernementale et le périmètre exact des différents départements. Le nombre de ministres est augmenté, puisqu'il s'élève immédiatement à douze.

Plusieurs innovations méritent d'être relevées. La plus originale constitue certainement la création de la secrétairerie d'Etat qui constitue un portefeuille à part entière¹⁸⁰², et dont le rôle est de faire l'interface entre les autres ministres et l'Empereur, de diriger son cabinet, et de suivre la mise en œuvre des décisions impériales¹⁸⁰³. Le secrétaire d'Etat joue également un rôle important dans le pilotage de l'administration impériale. L'institution pose les prémisses de deux fonctions futures : le secrétaire général de la Présidence de la République et le secrétaire général du Gouvernement. Quoi qu'il en soit, le titulaire de cet office entretiendra avec l'Empereur un lien particulièrement étroit¹⁸⁰⁴.

D'autres évolutions dans le découpage des différents portefeuilles suscitent également l'intérêt. On notera ainsi une scission originale entre la police et l'intérieur. Alors que le ministre de la police a spécifiquement la charge de la sécurité, de la sûreté et du maintien de l'ordre public sur le territoire¹⁸⁰⁵,

¹⁸⁰¹ Les décrets de l'Empereur sont seulement contresignés par le secrétaire d'Etat, et tout le monde s'accorde sur le caractère purement symbolique de cet acte, de sorte que l'on pourrait aller jusqu'à évoquer « un excès de formalisme.

¹⁸⁰² Inspiré du secrétariat général des consuls, le secrétariat d'Etat est créé en 1799, mais son titulaire n'acquiert rang de ministre qu'en 1804.

¹⁸⁰³ En pratique, le secrétaire d'Etat joue aussi un rôle logistique important. Il détient ainsi la charge de rédiger les comptes rendus des conseils, d'organiser les services administratifs. La secrétairerie d'Etat sera ainsi pourvue de plusieurs divisions : une division des expéditions, une division des archives et une division de la correspondance.

¹⁸⁰⁴ Cette fonction fut notamment détenue par Hugues-Bernard Maret de 1804 à 1811 puis de 1813 à 1814, et par Pierre Daru durant un bref interlude. Pour l'anecdote, Maret occupait déjà en 1799 les fonctions de secrétaire d'Etat, qu'il a cumulé à partir de 1802 avec celle de directeur de cabinet du Premier Consul. Ce n'est cependant qu'en 1804 que ce domaine deviendra un ministère à part entière.

¹⁸⁰⁵ En 1804, le portefeuille revêtit spontanément une importance toute particulière, notamment en raison de la personnalité de son titulaire, Joseph Fouché, lequel détiendra également durant un bref interlude le portefeuille de l'intérieur.

le ministre de l'intérieur hérite d'attributions plus disparates : le lien avec les départements et les communes, l'organisation des élections, les prisons, l'entretien des ouvrages publics, l'agriculture et l'instruction publique. Il détient également la tutelle sur l'Université Impériale. Comme en 1791, son périmètre est composé d'une grande diversité de domaines de compétence, dont certains correspondent aujourd'hui à des portefeuilles de plein exercice de tout premier rang.

De même, Napoléon démembrera rapidement l'organisation martiale, en ayant à la fois un ministre de la guerre, et un ministre de l'administration de la guerre¹⁸⁰⁶. Tandis que le premier s'occupait essentiellement des aspects stratégiques et avait autorité sur les commandants de divisions, le deuxième prenait en charge la question du soutien et les aspects logistiques.

Enfin, le pôle économique repose sur trois départements distincts : les finances¹⁸⁰⁷, le trésor impérial¹⁸⁰⁸, et les manufactures et commerces¹⁸⁰⁹. Le reste de l'architecture recoupe les portefeuilles les plus traditionnels : justice¹⁸¹⁰, relations extérieures¹⁸¹¹, marine et colonies, auxquels s'ajoute un ministre des cultes qui paraît davantage renouer avec la tradition de l'Ancien Régime¹⁸¹².

Il apparaît donc clairement que, dès son arrivée au pouvoir, Napoléon a eu à cœur de développer sa propre organisation gouvernementale, ce qui constitue bien une première consécration implicite de l'autonomie organique du gouvernement. Il faut également noter qu'à côté des ministres existent de nombreux fonctionnaires de haut rang exerçant souvent, sous l'autorité immédiate de l'Empereur, des offices jugés aussi prestigieux que ceux des ministres eux-mêmes, de sorte que l'autorité dont ceux-ci disposaient sur leurs services pouvaient parfois être fortement tempérée. La période napoléonienne

¹⁸⁰⁶Au moment de la formation du Gouvernement le 18 mai 1804, le ministère de la guerre est confié à Louis-Alexandre Berthier, et celui de l'administration de la guerre à Jean-François Dejean.

¹⁸⁰⁷Le ministre des finances prend notamment en charge la préparation et l'exécution de la loi de finances, la question des impôts, les douanes, la poste, le contrôle des banques, la monnaie, mais aussi la question des pensions, et de manière plus originale, la gestion des forêts.

¹⁸⁰⁸Les attributions du ministre du trésor impérial se rapprocherait peu ou prou de ce que sont aujourd'hui celle du ministre du budget. Toutefois, l'appellation est intéressante car elle semble être directement à l'origine de celle de la Direction du Trésor, aujourd'hui considérée comme l'une des plus essentielles du ministère des finances. Il règle les dépenses publiques, mais détient surtout une fonction d'arbitrage, et se charge notamment de la répartition des crédits entre les ministères.

¹⁸⁰⁹Ce portefeuille hérite par scissiparité de compétences enlevées à la fois aux finances et à l'intérieur. Il est ainsi essentiellement en charge du commerce à la fois intérieur et extérieur, ce qui justifie qu'il détienne par exemple un contrôle sur les ports marchands.

¹⁸¹⁰Le titulaire de ce portefeuille prend alors l'appellation de Grand Juge, ministre de la Justice.

¹⁸¹¹Ce ministère a notamment été détenu du 27 novembre 1799 au 9 août 1807 par Charles-Maurice de Talleyrand.

¹⁸¹²Ce département avait notamment le rôle essentiel de veiller à la bonne application du Concordat.

constitue donc une référence en termes d'organisation et de structuration de l'appareil d'Etat dans sa globalité. Elle a largement contribué à l'affirmation d'une autonomie gouvernementale.

B. L'affirmation explicite du principe d'autonomie organique du Gouvernement dans l'ordonnance du 6 janvier 1945

Comme le relève Mathieu Caron, non seulement l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 n'a jamais été appliqué¹⁸¹³, mais cette tentative d'incursion du législateur a, au contraire, entraîné une cristallisation du principe d'autonomie organique du Gouvernement¹⁸¹⁴.

Ainsi, selon les termes mêmes de l'article 3 de l'Ordonnance du 6 janvier 1945 : « Aucune création de services ou d'emplois nouveaux ne peut être opérée qu'après ouverture préalable d'un crédit au chapitre budgétaire intéressé. Aucune proposition tendant en cours d'exercice à des créations ou transformations d'emplois dans des services existants ne pourra être admise que si des suppressions ou transformations d'emplois permettent d'annuler des crédits pour un montant équivalent à ceux nécessaires aux créations envisagées »¹⁸¹⁵.

A la première lecture, ce dispositif apparaît d'abord comme une contrainte pour les titulaires du pouvoir exécutif, puisqu'il leur impose un mécanisme de compensation financière systématique. Aucun emploi public ne peut désormais être créé sans que la dépense qui en résulte ne soit équilibrée par un crédit de montant équivalent. Mais, en réalité, l'apport essentiel de l'article 3 de l'Ordonnance du 6 janvier 1945 réside principalement dans la réaffirmation de l'autonomie gouvernementale. Désormais, l'exécutif n'est plus tenu à une habilitation parlementaire préalable à la création d'un portefeuille gouvernemental. S'il est artificiellement soumis à une contrainte budgétaire d'ordre presque morale, il redevient symboliquement maître de son organisation.

Dans les faits, l'article 3 de l'ordonnance du 6 janvier 1945 entérine l'obsolescence de l'article 8 de la

¹⁸¹³ Postérieurement à l'adoption de la loi du 20 juin 1920, nombre de nouveaux ministères seront créés par l'exécutif par voie réglementaire sans qu'une habilitation préalable ne soit votée. Ainsi en fut-il par exemple du ministère de l'air. Sur ce sujet, voir notamment J.DUPORT, *op.cit.*, p 259, ou F.de BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Armand Collin, Créativres, 1991, pp 80-81.

¹⁸¹⁴ M.CARON, *op.cit.*, p 131.

¹⁸¹⁵ Article 3 de l'Ordonnance 45-14 du 6 janvier 1945 portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'Etat et aménagement des pensions civiles et militaires. JORF du 7 janvier 1945 ?

loi du 20 juin 1920¹⁸¹⁶. L'ensemble des emplois publics est de nouveau globalisé, sans que ne subsiste cette distinction entre les fonctions gouvernementales, les postes de hauts fonctionnaires les plus importants, et les autres emplois publics. La création d'un nouveau département ministériel, comme du reste celle d'un poste de secrétaire général ou de directeur d'administration au sein d'un ministère ne relève plus que des titulaires du pouvoir exécutif, sous la seule réserve budgétaire explicitée préalablement. On assiste donc bien à un affermissement du principe d'autonomie organique du Gouvernement.

Ce renforcement s'explique largement par le contexte politique dans lequel l'ordonnance du 6 janvier 1945 a été adoptée. C'est bien le gouvernement provisoire de la République Française, dirigé par le Général de Gaulle, qui est à l'initiative de ce texte. Il répond alors à la nécessité de faire face aux coûts financiers de la guerre, mais également à celle de réintroduire de l'exigence dans l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, ce qui explique le verrou budgétaire posé par l'article 3. Il n'en demeure pas moins qu'à travers ce texte, le Général pose déjà les premiers jalons d'un de ses principes cardinaux en matière d'organisation des pouvoirs : la restitution à l'exécutif d'une ferme indépendance vis-à-vis du législatif, laquelle passait notamment par ce renforcement de l'autonomie organique du gouvernement.

La loi du 24 novembre 1945 parachève le mouvement de consolidation de l'autonomie du pouvoir exécutif. En effet, l'article 2 de cette loi dispose que « sont abrogés toutes dispositions contraires à la présente loi, et notamment à l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 »¹⁸¹⁷. Cette disposition consacre donc bien *de jure* la disparition juridique de cette disposition que l'Ordonnance du 6 janvier 1945 avait rendue inapplicable.

Toutefois, comme le relève Mathieu Caron, la loi du 24 novembre 1945 va encore plus loin dans la volonté de conférer au gouvernement une complète autonomie organique. Les termes de l'exposé des motifs sont à cet égard particulièrement éloquents : « dans la tradition républicaine, constituée sur ce

¹⁸¹⁶ Pour rappel, selon les termes de l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 : « Les créations de ministères ou de sous-secrétariats d'Etat, de postes de secrétaires généraux ou de chefs de services dans les administrations centrales, sous quelque nom que ces créations soient présentées, les transferts d'attributions d'un département ministériel à un autre ne peuvent être décidés que par une loi et mis en vigueur qu'après le vote de cette loi ».

¹⁸¹⁷ Article 2 de la loi n°45-01 du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres du gouvernement provisoire de la République et à l'organisation des ministères. JORF du 25 novembre 1945.

point par l'article 16 de la loi de finances du 30 décembre 1882 et par l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900, l'organisation des ministères est fixée par le pouvoir exécutif, au moyen de décrets pris en la forme de règlements d'administration publique ou de décrets »¹⁸¹⁸. Peut-on attendre plus explicite consécration ?

Il est donc frappant de constater que, non seulement, la loi du 20 juin 1920 est restée « derechef inappliquée »¹⁸¹⁹, et que les réflexions autour de la nécessité d'un encadrement de la structure gouvernementale, menées durant les années 1934, n'ont connu aucune concrétisation réelle, mais que ces deux initiatives ont à l'inverse entraîné *in fine*, une consolidation de l'autonomie gouvernementale. S'il paraît difficile de s'avancer avec fermeté sur les tenants d'un tel retour de balancier, tout juste se bornera-t-on à observer que le « jeu des ambitions »¹⁸²⁰ tient certainement une part réelle dans cette mécanique.

Malgré le mouvement observé en 1945, la question de l'organisation gouvernementale restera persistante. Elle sera de nouveau soulevée en 1958, dans le cadre du processus d'élaboration de la Constitution de la Cinquième République¹⁸²¹, puis en 2008 au moment des discussions préalables à la révision constitutionnelle initiée par Nicolas Sarkozy¹⁸²². Parmi les voix qui s'élèvent encore aujourd'hui pour réclamer une cristallisation de l'architecture gouvernementale, beaucoup justifient leur prise de position par l'exemple du droit comparé.

§2. Les raisons profondes du renforcement systématique de l'autonomie organique du Gouvernement : le poids de la « tradition constitutionnelle »

Dans l'ouvrage *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement*, Jean Massot décrit le poids des stigmates de la Monarchie dans le fonctionnement actuel de la Cinquième République : « On a trop tendance, dans l'histoire constitutionnelle heurtée qui a été celle de la France, à croire que les régimes abolis par des

¹⁸¹⁸ Cité in M.CARON, *op.cit.*, p 131.

¹⁸¹⁹ *Ibid.*

¹⁸²⁰ Nous reprenons volontiers à notre compte cette formule employée à maintes reprises par André Tardieu, et qui nous paraît refléter pleinement la réalité du phénomène propre à la Troisième République, nombre de parlementaires espérant à terme bénéficier d'un portefeuille gouvernemental, personne n'avait intérêt à une diminution drastique du nombre de portefeuilles.

¹⁸²¹ Groupe de travail du 12 juin 1958, *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution*, La Documentation française, 1991, Vol.1, p 88.

¹⁸²² Sur ce sujet, voir *infra*.

révolutions ou renversés par des coups d'Etat disparaissent sans laisser de traces. [...]On s'en est d'ailleurs avisé dès les origines de la Ve République puisque, à côté d'un Maurice Duverger dénonçant les tendances « orléanistes » voire « consulaires » du nouveau régime, René Capitant y voyait l'illustration par excellence du régime parlementaire dualiste avant que la monarchie de Juillet n'en donnât une lecture moniste »¹⁸²³.

Cette idée est également mise en exergue de manière implicite, avec des termes cependant plus mesurés, par l'Historien Nicolas Rousselier. Dans la *Force de Gouverner*, l'Historien relève : « Depuis la Révolution française, l'histoire du parti républicain a eu pour conséquence d'identifier presque personnellement le pouvoir exécutif au « pouvoir personnel », ainsi que le fait gouvernemental à l'exercice de l'abus et de l'arbitraire. Le rejet du pouvoir exécutif a été d'une certaine manière absorbée dans l'aspect plus global de la lutte contre le Roi ou contre l'Empereur. Cela n'a pas permis d'opérer la distinction entre la nécessité de l'un (le pouvoir exécutif) et les vices de l'autre (le pouvoir monarchique), ni d'une manière plus générale de faire la part des choses »¹⁸²⁴.

La Cinquième République apparaît au carrefour de deux traditions. La tradition monarchique au sein de laquelle la figuration personnelle du chef de l'Etat prend une part considérable, et une tradition républicaine, bâtie sur une logique de rupture avec la Monarchie, mais qui n'est pas pour autant parvenu à en défaire totalement l'empreinte. Ainsi, même les régimes d'inclinaison légicentriste ont dû s'appuyer sur l'héritage monarchique pour se construire, ou tenté de le remplacer. Cette matrice peut expliquer, par exemple, l'attachement de Léon Gambetta à la politique tirée du suffrage universel direct¹⁸²⁵. Comment effacer l'emprise du système monarchique sinon en sortant d'une logique de dévolution du pouvoir purement ascendante ? Pour ce farouche républicain, seule cette solution pouvait offrir l'aubaine d'une réaffirmation de la souveraineté nationale comme repoussoir d'un retour à la Monarchie.

Ce double héritage explique pour partie la force du principe d'autonomie organique du gouvernement. Le contexte révolutionnaire dans lequel s'inscrit les décrets des 27 avril et 25 mai 1791 en apporte une illustration probante. Cette volonté de régir la structure et plus largement le fonctionnement du

¹⁸²³ J.MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement*, op.cit., p 31.

¹⁸²⁴ N.ROUSSELLIER, *La force de Gouverner*, op.cit., p 42.

¹⁸²⁵ *Ibid*, p 46.

Gouvernement intervient dans un contexte généralisé de peur de la Monarchie. Tout ce qui relève de l'organisation de l'exécutif apparaît alors en opposition frontale avec l'idée d'une souveraineté nationale. En lui niant le droit de déterminer sa propre organisation le corps législatif espère en limiter la puissance, mais aussi de mettre un terme à un acquis monarchique.

De même, ce n'est pas par hasard que la question de la nécessité d'une nouvelle intervention législative va se poser dès le début de la Troisième République, et donc bien avant la loi du 20 juin 1920. Ce tâtonnement initial est exprimé en des termes éloquents par Ludovic de Thy : « La III^e République fût-elle à l'origine celle de « Monsieur Thiers » ou celle « des ducs » ? Est-elle la République des députés, celle des professeurs, celle des universitaires, celle des hommes d'affaires, celle des opportunistes, celle des faibles, ou plutôt celle des constitutionnalistes ? »¹⁸²⁶. L'élaboration du cadre constitutionnel de la Troisième République intervient à un moment charnière de l'Histoire constitutionnelle, où la France n'a pas fait le deuil de la Restauration.

Certes, il a été montré que l'adoption de la loi de 1920 dépassait largement ce débat et s'inscrivait plutôt dans une logique de bonne gouvernance. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'au moment de l'élaboration des lois de 1875 la logique budgétaire est encore peu présente dans les discussions institutionnelles. La question de l'encadrement de la structure gouvernementale s'inscrit alors pleinement dans la controverse autour d'une possible Restauration de la Monarchie. Sans doute d'ailleurs est-ce par souci de compromis que le Constituant refusera de confier au législateur toute prérogative organisationnelle sur le fonctionnement de l'exécutif. Au contraire, l'article 3 de la loi de 1875¹⁸²⁷ apparaît bien comme un stigmate de la Monarchie.

Là encore, cette idée est implicitement soutenue par Ludovic de Thy : « Il apparaît alors que la doctrine a largement fait sienne cette vision : la longue et difficile adoption des lois constitutionnelles de 1875 est le fruit d'une « transaction », d'un « compromis » entre groupes politiques tous également insatisfaits du résultat final. En raison de ces divisions politiques, les textes sont lapidaires voir incomplets, désorganisés, techniques, laissant une large part à la coutume »¹⁸²⁸. Il n'est pas interdit

¹⁸²⁶ L.de THY, *L'écriture des lois constitutionnelles de 1875, la fondation de l'ordre constitutionnel de la III^e République*, L.G.D.J, 2021, p 15.

¹⁸²⁷ Pour rappel l'article 3 de la loi du 25 février 1875 dispose notamment que « [Le Président de la République] nomme aux emplois civils et militaires ».

¹⁸²⁸ *Ibidem*

d'en déduire que le Constituant n'a pas voulu en 1875 mettre à bas le principe d'autonomie organique du Gouvernement, car cela aurait implicitement conduit à une rupture trop forte avec les acquis monarchiques pour permettre le compromis nécessaire à l'élaboration des lois constitutionnelles de 1875.

Lorsqu'il arrive au pouvoir en 1945, puis qu'il y revient en 1958, le Général de Gaulle semble soucieux de renouer avec l'héritage de la monarchie. Ainsi peut notamment se comprendre son souci de rupture avec les Etats-majors partisans. Cette réalité est mise en exergue par Nicolas Roussellier en des termes éloquents : « Dans ce sens, de Gaulle reprend les conceptions défendues par les monarchistes de l'Assemblée Nationale de 1871 et les idées de la Commission des Trente. Par beaucoup d'aspects, il marche sur les pas de Victor et Albert de Broglie et de toute la tradition du royalisme conservateur-libéral. Pour les royalistes comme pour de Gaulle, l'avantage doit être donné à la figure du Président de la République par rapport à celle du Premier ministre ; précisément parce-que l'un peut être placé à l'abri des attaques du Parlement alors que l'autre reste dépendant de ses fluctuations et de ses humeurs imprévisibles »¹⁸²⁹.

Véronique Alibert-Fabre met également en exergue l'ambivalence de la pensée constitutionnelle du Général de Gaulle. Selon ses termes : « La pensée constitutionnelle du général de Gaulle s'est sans conteste nourrie de deux grands courants : le courant représentatif qui se caractérise, pour l'essentiel, par la réorganisation du régime représentatif au bénéfice d'un exécutif fort, la rationalisation du parlementarisme et le recours au référendum ; le courant démocratique qui confère à la représentation une signification plus profonde et met l'accent sur les modes d'expression directe de la souveraineté »¹⁸³⁰. L'inclinaison personnelle du premier Président de la Cinquième République vers le césarisme explique cette volonté d'unir certains principes monarchiques, et une vision renouvelée de la souveraineté.

Pour autant, la rupture avec la tradition républicaine apparaît bien réelle. Alors que sous ses devancières, la force de l'exécutif devait reposer sur le renouvellement permanent et exprès de la confiance parlementaire, la Cinquième République semble avoir opté pour le positionnement

¹⁸²⁹ N.ROUSSELLIER, *La force de gouverner, op.cit.*, p 569.

¹⁸³⁰ V.ALIBERT-FABRE, « La pensée constitutionnelle du général de Gaulle à l'épreuve des circonstances », *RFSP*, 1990, 40-5, pp 699-713.

inverse¹⁸³¹. La force d'un pouvoir repose sur son autonomie institutionnelle. L'exécutif apparaît donc comme puissant parce qu'il est libre d'agir librement, mais aussi parce qu'il dispose de la capacité à s'organiser et à se structurer sans contrainte. Ainsi s'explique le renouveau du principe d'autonomie organique du gouvernement.

Si le Général de Gaulle a à cœur de consacrer de manière explicite dans l'ordonnance du 6 février 1945 l'autonomie organique du gouvernement, sans doute est-ce parce qu'il y voit un ingrédient essentiel de l'affirmation de l'autorité présidentielle sur le Gouvernement. Les mêmes raisons expliquent que le débat sur un encadrement législatif de la structure gouvernementale ait été immédiatement refermé au moment de l'élaboration de la Constitution de 1958. Un tel contrôle aurait pu aller à rebours du mouvement d'autonomisation du pouvoir exécutif. L'aboutissement de cette logique est donc bien l'affirmation de la centralité du rôle du chef de l'Etat qui suppose qu'il puisse régner sans partage sur l'exécutif, la capacité de l'organiser librement étant le prérequis nécessaire.

Ici réside sans doute un paradoxe de l'Histoire constitutionnelle française. Même dans les périodes de souveraineté parlementaire, les velléités interventionnistes du législateur n'ont jamais permis l'enracinement d'un contrôle parlementaire sur la structure gouvernementale. De manière paradoxale, c'est en raison de la présidentialisation du régime et d'une personnalisation à outrance dans la pratique institutionnelle que le débat sur la nécessité d'un tel encadrement revient au cœur du débat. L'exemple de certaines démocraties étrangères explique pour partie cette tendance.

¹⁸³¹ Cf notamment N.ROUSSELLIER, *op.cit.*, p 575.

Chapitre 2 : La difficulté de tirer des enseignements clairs du droit comparé.

Pour intéressante qu'elle soit, il nous semble que la comparaison ne doit en aucun cas constituer un argument d'autorité. Aussi nous paraît-il nécessaire de nous prémunir, préalablement à la rédaction de ce chapitre, contre deux écueils. Le premier consisterait à utiliser les expériences étrangères de manière un peu commode, en tentant de « plaquer » les enseignements qu'ils apportent sans prendre en compte les particularismes qui les éclairent. Le système constitutionnel d'un Pays s'explique d'abord par ses réalités politiques et historiques.

Le deuxième écueil tient au décalage entre l'objet même de notre travail et la complexité et l'étendue de la matière comparatiste. La présente thèse ne constitue pas un exercice de droit comparé. Il ne saurait être question pour nous de prétendre à une quelconque forme d'exhaustivité dans les lignes suivantes. L'étude ponctuelle et rapide des mécanismes régissant la structure et l'organisation dans quelques démocraties occidentales n'a d'autre vocation que de mettre en exergue et d'interroger certaines spécificités françaises.

La comparaison *ratione loci* est cependant essentielle pour comprendre la récurrence du débat sur la nécessité d'un encadrement de la structure gouvernemental. On observe ainsi que de nombreux Etats ont opté pour cette voie, même si la forme choisie y est divergente (section 1). Toutefois, une étude plus attentive montre que beaucoup de régimes ont fait le choix de laisser à l'exécutif une pleine autonomie organique, or le nombre de ministres n'y est pas nécessairement plus élevé, ni l'architecture plus instable (section 2).

Section 1. Le choix d'un encadrement constitutionnel ou législatif de la structure gouvernementale

Il apparaît que la Belgique est le seul Etat dont la Constitution comporte des règles précises concernant la composition du Gouvernement¹⁸³². Plus nombreuses sont les démocraties au sein desquelles le constituant a renvoyé au législateur le soin d'intervenir en la matière, et on peut, sans prétendre à une quelconque exhaustivité citer les exemples de l'Italie, de l'Autriche, de l'Espagne, ou

¹⁸³² SENAT, *Etude de législation comparée, la composition du Gouvernement*, n°94, 2001.

de la Norvège¹⁸³³. Dans d'autres pays, le Parlement s'est lui-même approprié cette prérogative, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne constituant en la matière des exemples flagrants. De même, l'intensité et la nature exacte de l'encadrement apporté à l'organisation du Gouvernement demeure très variable. Enfin, il est fréquent qu'une totale latitude en la matière soit laissée à l'exécutif, comme c'est notamment le cas en Allemagne, en Espagne, au Portugal, en Finlande ou au Canada.

Naturellement, comme dans toute étude de droit comparé, il paraît vain de prétendre à toute forme d'exhaustivité, ni même d'espérer aboutir à une classification trop rigide qui ne saurait rendre compte de manière suffisamment précise de la diversité et de la spécificité de chaque modèle. Nous nous bornerons donc dans les prochaines lignes à évoquer de manière panoramique quelques régimes qui nous sont apparus saillants pour expliquer la persistance du débat sur la nécessité d'un encadrement architectural du Gouvernement en France, et apprécier son opportunité.

Parmi les exemples étrangers, celui de la Belgique ne peut être ignoré, puisqu'elle constitue le seul pays à avoir opté pour la voie constitutionnelle (§1). Au Royaume-Uni le nombre de membres du cabinet est déterminé par le Parlement, tandis qu'aux Etats-Unis les secrétariats sont fixés par le Congrès (§2).

§1. La Belgique ou la voie de la constitutionnalisation

Pour reprendre les termes de Jean-Éric Gicquel, en matière d'organisation de la structure gouvernementale « la norme constitutionnelle est peu sollicitée à l'étranger ». A cet égard, le modèle belge s'avère une exception particulièrement intéressante, puisque ce pays est le seul à avoir opté pour un encadrement constitutionnel. Pour en appréhender pleinement la portée, il convient de s'intéresser d'abord au cadre juridique applicable (A), avant de tenter d'en expliciter la genèse (B).

A. Le cadre juridique applicable

Aux termes de l'article 99 de la Constitution belge telle que révisée le 17 février 1994 : « Le Conseil des ministres compte quinze membres au plus. Le Premier ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression

¹⁸³³ Voir notamment M.CARON, *op.cit.*, p 132.

néerlandaise »¹⁸³⁴.

Cette disposition constitutionnelle impose donc au Roi deux contraintes non négligeables. La première constitue une limitation d'ordre purement numérique. Pour respecter la lettre de l'article 99 de la Constitution, le Roi ne peut nommer plus de quatorze ministres, le Premier ministre étant formellement membre du Conseil des ministres. La deuxième est plus originale et résulte d'une exception culturelle belge. L'article 99 impose en effet à l'exécutif une parité linguistique, seule la langue du Premier ministre étant indifférente à la composition du Gouvernement¹⁸³⁵.

Il convient toutefois de ne pas se méprendre sur la portée exacte de la limitation posée par la Constitution belge. Comme dans de nombreux pays, la structure gouvernementale y repose à la fois sur des ministres, qui sont formellement membres du Conseil des ministres, mais également sur des secrétaires d'Etat qui n'y siègent pas¹⁸³⁶. Si l'on se fie à la lettre de l'article, le contingentement concernerait donc seulement la strate ministérielle la plus importante.

Le « verrou constitutionnel » ainsi posé pourrait donc être esquivé avec une relative facilité par un recours accru aux secrétaires d'Etat. Cette voie de contournement s'avère d'ailleurs d'autant plus tentante qu'en Belgique, l'office d'un ministre et d'un secrétaire d'Etat est sensiblement identique, chacun des deux étant en droit responsable de services publics fédéraux. La différence entre les deux institutions est essentiellement d'ordre statutaire.

Les premiers gouvernements formés au lendemain de la révision de la Constitution du 17 février 1994 ont largement eu recours à ce subterfuge. La pratique la plus originale en la matière fut sans doute celle du premier Gouvernement Verhofstadt, formé le 13 juin 1999, et qui comptait quatorze ministres,

¹⁸³⁴ Article 99 de la Constitution du Royaume de Belgique du 17 février 1994.

¹⁸³⁵ Certains commentateurs n'ont pas hésité à parler d'un Premier ministre « asexué linguistiquement ». Voir notamment, A.DIVE, « Désormais « asexué linguistiquement », le Premier ministre a remanié son équipe au plus simple », in *La libre Belgique*, 10 décembre 2018. Pour l'anecdote, le Gouvernement Michel II comptait à sa formation treize membres, mais à la faveur d'un remaniement opéré en décembre 2018, ce chiffre a été abaissé à douze. Le Premier ministre a donc pu reprendre sa « neutralité linguistique » dans le plus strict respect de la lettre de la Constitution.

¹⁸³⁶ Il convient également de relever que le Gouvernement belge compte également plusieurs Vices-Premiers ministres, habituellement titulaires d'un portefeuille gouvernemental. Cette particularité qui n'est pas unique tient au système de coalition, un membre de chaque parti ayant permis la formation du nouveau gouvernement obtenant généralement cette titularité.

trois secrétaires d'Etat, mais également six commissaires gouvernementaux¹⁸³⁷. La résurgence de cette titulature semble bien prendre racine dans une volonté de contournement de l'article 99, comme pour mieux masquer le caractère pléthorique de la nouvelle équipe. Toutefois, le recours à cet échelon ne perdurera pas, et l'ensemble des commissaires gouvernementaux nommés furent supprimés ou transformés en secrétaires d'Etat¹⁸³⁸ lors de la constitution du deuxième Gouvernement du même nom.

De manière paradoxale, il apparaît que dans les années qui ont suivi la révision constitutionnelle du 17 février 1994, le nombre de membres du Gouvernement resta relativement élevé¹⁸³⁹. Si les Premiers ministres respectèrent scrupuleusement la limitation à quatorze ministres, ils eurent systématiquement recours à un volume relativement important de secrétaires d'Etat, atténuant fortement la logique initiale de l'article 99 qui était celle d'un gouvernement resserré. Toutefois, il faut constater depuis une dizaine d'années une tendance marquée à la déflation gouvernementale, les deux derniers gouvernements formés constituant en la matière des illustrations particulièrement inédite, mais marquée par un contexte politique particulier¹⁸⁴⁰.

Sur le long terme, l'article 99 de la Constitution après la révision du 17 février 1994 semble avoir porté ses fruits quant au nombre de ministres, même si la pression de l'opinion publique dans le sens de gouvernement resserré a pu prendre sa part. Les quelques difficultés initiales en la matière tiennent pour partie à la spécificité des données politiques belges, et notamment à la nécessité de former une

¹⁸³⁷ Furent ainsi nommés un commissaire chargé de la crise des dioxines, un commissaire à la modernisation et à la simplification de la sécurité sociale, un commissaire à la simplification administrative, un commissaire à la politique de la ville, et un commissaire aux politiques scientifiques.

¹⁸³⁸ Ce fut notamment le cas du secrétaire d'Etat à la simplification administrative, dont l'intitulé est resté rigoureusement identique à celui du Commissaire gouvernemental nommé au moment de la formation du premier gouvernement Verhofstadt.

¹⁸³⁹ Le gouvernement Dehaene II, le premier à devoir appliquer la contrainte d'une diminution du nombre de ministres, témoigna d'un effort marqué puisqu'il ne comporta que seize membres : quatorze ministres et deux secrétaires d'Etat. Les gouvernements Verhofstadt furent plus fournis : vingt-deux membres pour le premier formé le 12 juillet 1999 (quatorze ministres, trois secrétaires d'Etat, et cinq commissaires), puis vingt pour le deuxième formé le 11 juillet 2003 (quatorze ministres et six secrétaires d'Etat). Seul le gouvernement Verhofstadt III se démarqua, puisqu'il ne compta que treize membres, et aucun secrétaires d'Etat. Toutefois, le premier gouvernement Leterme, formé le 10 juin 2007 comporta vingt et un membres (quatorze ministres et sept secrétaires d'Etat), le gouvernement Van Rompuy formé le 30 décembre 2008 en comptait vingt-deux (quatorze ministres et huit secrétaires d'Etat), tout comme le Gouvernement Leterme II formé le 25 novembre 2009. Enfin, le gouvernement Di Rupo, formé le 6 décembre 2011 en comptait dix-huit (douze ministres et six secrétaires d'Etat).

¹⁸⁴⁰ C'est avec la nomination de Charles Michel comme Premier ministre que les choses ont commencé à légèrement s'atténuer. Ainsi le gouvernement Michel I, formulé 11 octobre 2014, comportait treize ministres et quatre secrétaires d'Etat, et le gouvernement Michel II, formé le 9 décembre 2018, treize ministres et aucun secrétaire d'Etat. De même, le gouvernement Wilmés, formé le 27 octobre 2019, ne comporta que douze ministres et aucun secrétaire d'Etat.

coalition gouvernementale. Il faut également relever que cette relative déflation numérique n'a pas pour autant entraîné une réelle stabilité architecturale, l'intitulé et l'étendue exacte de chaque portefeuille étant restés relativement mouvants.

B. La raison d'être du dispositif

Si c'est à la faveur de la révision constitutionnelle du 17 février 1994 que la Belgique a pris la décision de cristalliser le nombre de ministres, ce choix apparaît comme le fruit d'une réflexion de longue haleine. La limitation du nombre des ministres avait fait l'objet auparavant de plusieurs propositions de loi, voyait notamment la proposition tendant à une application nouvelle des articles 63 et 65 de la Constitution et limitant à douze le nombre de ministres déposées en 1973 par François Perrin. L'auteur de cette proposition, éminent constitutionnaliste, ne pouvait évidemment ignorer que celle-ci n'était pas recevable en tant que telle, puisque la plupart des dispositions impliquaient une modification des règles constitutionnelles relatives au pouvoir royal de nommer et révoquer les ministres. Il s'agissait simplement de sensibiliser l'opinion notamment au sein de la classe politique au méfait de l'inflation ministérielle. Le « gouvernement des trente-six chandelles du Premier ministre Leburton, coalition tripartite traditionnelle en fonction de 1973 à 1974¹⁸⁴¹. Ainsi dès 1969, le courrier hebdomadaire notait : « Le problème actuel de la révision de la Constitution, décision nécessaire mais remise d'année en année, ne se limite nullement au domaine des relations entre les communautés linguistiques et régionales belges (quoique cet aspect de la question soit le plus souvent mis en évidence). En effet, une révision constitutionnelle permettrait de réaliser utilement une réforme des institutions de l'Etat, et en particulier une réforme de la structure des gouvernements »¹⁸⁴².

C'est bien la croissance quasi systémique du nombre de ministres qui constitue le principal facteur explicatif de l'intervention du constituant. L'étude attentive de la composition des gouvernements belges est assez probante. A titre d'illustration, le premier gouvernement formé par Léo Tindemans en avril 1974 comptait vingt-cinq membres¹⁸⁴³, le deuxième du nom constitué à peine plus de deux

¹⁸⁴¹ Ph.LAUVAUX, « Le gouvernement de législature », *Les réformes institutionnelles de 1993 : vers un fédéralisme achevé ?*, Bruylant, p 84.

¹⁸⁴² « Les structures internes des gouvernements en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1969/31 (n° 457), p. 1-23. DOI : 10.3917/cris.457.0001. URL : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1969-31-page-1.htm>

¹⁸⁴³ Le gouvernement Tindemans I était la résultante d'une coalition entre les sociaux chrétiens et les libéraux, et fut formé le 25 avril 1974. Il prit fin face à l'échec de cette première coalition. Il comptait dix-neuf ministres et six secrétaires

mois plus tard en comportait trente-cinq¹⁸⁴⁴, ce chiffre ayant connu ensuite une légère baisse dans les Gouvernements Tindemans III et IV¹⁸⁴⁵. Cependant, il semble que ce soit la longue « période Martens » qui ait été directement à l'origine de l'article 99 de la Constitution du 17 février 1994. Premier ministre presque sans discontinuité entre 1978 et 1992, Wilfried Martens n'hésita pas à composer des gouvernements pléthoriques, le nombre de membres pouvant monter jusqu'à trente-six¹⁸⁴⁶.

L'expérience belge, compte-tenu de ses spécificités, offre peu d'intérêt quant à la problématique d'un encadrement normatif de la structure du gouvernement en France sous la Cinquième République.

§2. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni : un encadrement législatif résultant de la pratique constitutionnelle

Aux Etats-Unis comme au Royaume-Uni, le législateur exerce un contrôle sur l'organisation gouvernementale, mais celui-ci n'est pas de nature strictement identique dans ces deux Pays, puisque dans le régime américain, c'est la liste des secrétaires qui est fixée par le Congrès, tandis qu'Outre-Manche, c'est le nombre de ministres qui est préalablement déterminé par le Parlement. Il convient donc d'étudier d'abord le cadre applicable au sein de ces deux Etats (A), avant de s'intéresser à sa portée (B).

A. Le cadre juridique applicable au Royaume-Uni et en Grande Bretagne

Au Royaume-Uni, le cadre applicable est fixé par la loi de 1975 relative au salaire des ministres qui détermine l'effectif maximal du cabinet, et du gouvernement dans son entier (i), tandis qu'aux Etats-Unis la liste des secrétaires est fixée par le Congrès en vertu du titre 5 de l'*United States Code* (ii).

d'Etats.

¹⁸⁴⁴ Le gouvernement Tindemans II fut formé le 11 juin 1974, avec une coalition légèrement plus large. Cela peut expliquer pour partie l'augmentation substantielle du nombre de ministres dans un délai aussi court. Il comportait vingt-sept ministres et huit secrétaires d'Etat.

¹⁸⁴⁵ Formé le 7 mars 1977 le gouvernement Tindemans III comportait vingt-sept membres (vingt-quatre ministres et trois secrétaires d'Etat). Le gouvernement Tindemans IV formé le 17 avril 1977 avec une coalition plus large en comptait trente (vingt-trois ministres et sept secrétaires d'Etat). Il ressort donc, là encore, que la nécessité d'élargissement de la coalition initiale est directement à l'origine de l'accroissement des effectifs gouvernementaux.

¹⁸⁴⁶ Ce fut notamment le cas du gouvernement Martens III formé le 17 décembre 1978, et qui comptait vingt-sept ministres et neuf secrétaires d'Etat.

(i)- Le cadre juridique applicable au Royaume-Uni : un encadrement législatif de l'effectif gouvernemental

Préalablement à toute étude du cadre juridique applicable, il convient de bien comprendre l'organisation du gouvernement britannique en distinguant notamment le cabinet et le ministère. Le cabinet apparaît ainsi comme l'organe de délibération le plus étroit, et le plus proche du *Prime minister*; tandis que le ministère couvre un champ d'application beaucoup plus large, et comprend généralement une centaine de membres¹⁸⁴⁷.

Ainsi, dans l'architecture gouvernementale britannique, chaque chef de départements se voit adjoindre des ministres de deuxième rang chargés de l'assister dans la mise en œuvre de ses compétences. De même, Philippe Lauvaux et Armel le Divellec soulignent l'importance d'une catégorie particulière de membres, des ministres sans portefeuilles jouant le rôle de *whips* et ayant un rôle important pour la cohésion et la discipline majoritaire¹⁸⁴⁸. Les auteurs évoquent ainsi la spécificité de l'organisation du gouvernement britannique en des termes éloquents : « On voit à travers eux [les ministres jouant le rôle de *whips*] comment se réalise et combien est forte, au plan organique, cette « fusion des pouvoirs » dont Bagehot avait fait la caractéristique majeure du « gouvernement de cabinet » britannique »¹⁸⁴⁹. De fait l'organisation de l'exécutif britannique témoigne de manière éloquente de la particularité du parlementarisme de Westminster où la frontière entre le Parlement et le gouvernement britannique est si poreuse que le fonctionnement des deux organes y est totalement confondu. Cette spécificité culturelle explique que l'organisation de l'exécutif britannique soit si délicate d'appréhension sous le prisme français.

La notion même de gouvernement de cabinet paraît ambivalente. Cette réalité est soulignée par John Mackintosh. Dans l'ouvrage *The British Cabinet*, il relevait ainsi : « The cabinet system is a phrase which has been used to describe a series of political practices and conventions which were observed in the latter part of the nineteenth century, and it is almost certainly unwise to indulge in any search for the date of birth or for the real essence of this type of Cabinet-especially in a period when the political conditions were so totally different from those obtaining under the Queen Victoria. The Junto

¹⁸⁴⁷ Sur la conception britannique du gouvernement, voir notamment J.MACKINTOSH, *The British Cabinet*, Steven and sons, 1^{re} édition, 1962.

¹⁸⁴⁸ Ph.LAUVAUX et A.le DIVELLECC, *op.cit.*, p 543.

¹⁸⁴⁹ *Ibidem*

ministers were not a body put in power by the majority in the Commons. They were only four ministers among a Cabinet of nine when the executive authority was still, on all major matters, in the hands of the Crown »¹⁸⁵⁰.

A travers ces propos, l'auteur montre bien l'ambivalence de la position du cabinet dans les institutions britanniques. Cet organe apparaît comme la « pièce fondamentale du système britannique »¹⁸⁵¹. Il est d'abord le rouage déterminant du fonctionnement de l'exécutif puisqu'il exerce en pratique la totalité des prérogatives dévolues à la Couronne. Mais cette prédominance est surtout le corollaire inéluctable du *two party system*. Le Premier ministre détient naturellement le statut de chef de la majorité parlementaire dont il est directement issu. Il en résulte une prépondérance naturelle du cabinet dans la procédure parlementaire, marquée notamment par le développement de comités du cabinet, chargé de fixer les détails les plus techniques des textes de loi¹⁸⁵².

Le cabinet britannique puise directement ses racines dans le prestigieux *privy council* qui constituait l'organe de conseil le plus proche de la Couronne britannique. Aux origines de l'institution, ses membres ne détenaient pas d'office ministériel, mais jouait un rôle de conseil parfois considérable notamment en matière administrative ou judiciaire. Progressivement, la composition du *privy council* va devenir pléthorique, ce qui va contraindre le monarque à se tourner vers un comité plus restreint. Dès l'époque médiévale, la Couronne va ainsi s'appuyer sur une émanation plus officieuse et plus réduite de ce Conseil Privé, laquelle est constituée des personnalités disposant de l'influence la plus considérable¹⁸⁵³. Au fil du temps, et de manière particulièrement marquée au cours de la Glorieuse révolution, cette institution officieuse va être progressivement reconnue, sans pour autant être démembrée de son corps d'origine, mais en étant tout de même constitutionnellement distinguée.

La deuxième étape décisive dans l'émancipation du cabinet britannique réside dans le développement du régime parlementaire. L'émergence progressive d'une responsabilité, d'abord individuelle, puis collective, des membres du cabinet devant la Chambre va entraîner la cristallisation de mécanismes

¹⁸⁵⁰ J.MACKINTOSH, *op.cit.*, p 43.

¹⁸⁵¹ Ph LAUVAUX et A.le DIVELLECC, *op.cit.*, p 541.

¹⁸⁵² P.CRAIG, « Pouvoir exécutif et pouvoir législatif au Royaume-Uni », *Cahier du Conseil Constitutionnel*, n°19, 2005, I.

¹⁸⁵³ Ph.LAUVAUX et A.le DIVELLECC, *op.cit.*, p 542.

de solidarité gouvernementale entre eux, accentuée par leur nombre relativement restreint¹⁸⁵⁴. Cette évolution politique va entraîner mécaniquement un phénomène d'unification de cet organe, le cabinet se structurant autour d'un chef unique endossant la responsabilité collégiale de l'institution dans son ensemble¹⁸⁵⁵. Progressivement, il va également s'imposer comme le trait d'union essentiel entre le Parlement et la Couronne britannique, avant de bénéficier du transfert de la plupart des prérogatives dévolues à ces organes.

Le développement du cabinet ne va pas pour autant entraîner la disparition du *privy council*, dont il reste en droit strict une simple commission¹⁸⁵⁶. Selon la tradition constitutionnelle britannique, le Conseil privé reste d'ailleurs l'organe de conseil de la Couronne. Mais dans la pratique, cet organe dont la composition est devenue pléthorique, occupe surtout une place symbolique et regroupe tous les plus hauts responsables du pouvoir britannique passés ou actuels, ainsi que les archevêques de l'Eglise anglicane, et de nombreuses personnalités directement nommées par la Couronne. Si le cabinet demeure une réminiscence de cette institution passée, c'est bien lui qui exerce pleinement, dans la pratique institutionnelle, la prérogative gouvernementale.

La complexité de la structure du gouvernement britannique tient donc d'abord à la pluralité des organes. Le *privy council* ne s'y attache pas formellement, mais le cabinet demeure constitutionnellement une commission de cette institution historique. Au contraire du cabinet, le ministère n'est pas lui un organe de délibération, et il n'y existe donc pas véritablement de solidarité et de collégialité gouvernementale, mais il constitue le pivot du régime parlementaire britannique puisqu'il assume au Parlement la défense des décisions du cabinet. L'articulation complexe de ces trois entités rend plus délicate une comparaison du système britannique avec le système français, et il convient donc d'appréhender avec une infinie précaution les données susceptibles d'en résulter.

La deuxième source de difficultés provient de la hiérarchie ministérielle qui est beaucoup moins figée que dans les autres démocraties parlementaires. Ainsi, dans l'organisation britannique, les titres ne sont pas suffisants pour renseigner avec précision sur le rang gouvernemental occupé par une

¹⁸⁵⁴ En la matière, les affaires Lord Whalpole en 1742, puis Lord North en 1782 vont jouer un rôle essentiel. Elles marquent plus largement la transformation de la monarchie constitutionnelle britannique en monarchie parlementaire.

¹⁸⁵⁵ Ce phénomène se concrétise avec l'affaire Lord North, au cours de laquelle le cabinet formé par ce dernier est contraint de démissionner collégialement.

¹⁸⁵⁶ Ph.LAUVAUX et A.le DIVELLE, *op.cit.*, p 543.

personnalité, et les appellations les plus anciennes peuvent cohabiter avec des fonctions plus récentes, mais dont le prestige est devenu incontestable. Parmi les titulaires les plus anciennes on relèvera ainsi celle de *First Lord of the treasury*, qui en dépit des apparences, ne désigne pas le gouverneur du trésor, mais octroie à son titulaire la faculté de nommer aux offices les plus prestigieux, fonction exercée depuis lors par le *Prime minister*¹⁸⁵⁷. On peut également citer le chancelier de l'échiquier royal¹⁸⁵⁸, qui, suivant la tradition la plus ancienne, prend toujours en charge le portefeuille des finances, et dont le titulaire figure aux toutes premières places de la hiérarchie gouvernementale. D'autres appellations anciennes ne renvoient pas à des fonctions gouvernementales, comme celle de Chancelier de la Haute Cour, ou même ont une portée essentiellement honorifique comme celle de Chancelier du duché de Lancaster¹⁸⁵⁹.

Les offices ministériels les plus prestigieux sont confiés à des *secretaries of states*, parmi lesquels figurent les portefeuilles « historiques » : le *foreign office*¹⁸⁶⁰, le *home office*¹⁸⁶¹ ou la défense. Il faut également noter la présence traditionnelle de secrétaires en charge des composantes géographiques du Royaume¹⁸⁶², le *Scotland office* étant d'émanation ancienne¹⁸⁶³, tandis que des départements de ce rang ont été plus récemment dédiés au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord¹⁸⁶⁴. Ces départements historiques coexistent avec des portefeuilles plus récents qui recouvrent peu ou prou ceux qui se sont développés dans les autres démocraties parlementaires : l'éducation, le travail et les retraites, les transports, la culture et les médias, le développement international ; et de manière encore plus récente : l'environnement et les affaires rurales, les communautés et gouvernement local, le commerce et

¹⁸⁵⁷ En réalité, cette fonction date du début du XVII^e siècle, à une période où la gestion financière du Royaume relève d'une commission indépendante, le premier lord du Trésor ayant alors la charge d'en assurer la conduite, et détient dans les faits la gestion des finances. Progressivement, le titulaire de cet office prestigieux, va aussi être considéré comme le coordinateur du ministère, au point qu'à l'époque du mandat Lord Whalpole, le titulaire de cette fonction commence à être officieusement appelé Premier ministre, sans que cette fonction ne soit réellement officialisée avant 1878 (Benjamin Disraeli signant avec ce titre le traité de Berlin).

¹⁸⁵⁸ Cette appellation très ancienne se développe dès la fin du Moyen Age et prend en charge la question cruciale de l'impôt. Aujourd'hui le chancelier de l'échiquier royal gère les questions monétaires et fiscales, même si la réforme de la Banque d'Angleterre a légèrement amenuisé l'étendue effective de ses compétences.

¹⁸⁵⁹ Le titulaire de cette fonction prend cependant en charge les gestions des biens immobiliers du duché de Lancaster.

¹⁸⁶⁰ Cette appellation correspond à celle de ministre des affaires étrangères.

¹⁸⁶¹ Cette appellation correspond à celle de ministre de l'intérieur.

¹⁸⁶² Certains secrétariats territoriaux ont été supprimés. On peut citer parmi d'autres le secrétariat d'Etat aux départements du Nord, le secrétariat d'Etat au département du Sud qui figurent parmi les domaines de compétences les plus anciens, ou le secrétariat d'Etat aux Indes qui date de la période coloniale.

¹⁸⁶³ Cette fonction existait déjà au début du XVIII^e siècle, ce qui la rattache sans contestation possible aux secrétariats les plus traditionnels du gouvernement britannique.

¹⁸⁶⁴ La création de ces deux départements semble remonter au début des années 1960

l'innovation, et l'énergie et le changement climatique. On notera enfin depuis 2007, la création d'un secrétariat à la justice, couplé avec la fonction de *Lord Chancellor*¹⁸⁶⁵.

Une porosité sensiblement identique caractérise les strates inférieures de la hiérarchie gouvernementale. Il faut d'abord noter la présence de *minister of state*. Ce titre est généralement attribué aux titulaires d'un département de moindre importance, le plus souvent placé sous l'autorité d'un secrétaire¹⁸⁶⁶. Cette architecture ne diffère pas réellement de celle des autres systèmes constitutionnels, où les recours à une organisation gouvernementale hiérarchisée sont légion. Toutefois, le schéma britannique est complexifié par l'ajout de strates qui ne sont pas réellement dépendantes des précédentes.

Existent ainsi des *under-secretary of state* qui secondent les titulaires de départements dans l'exercice de leur fonction, le plus souvent dans un champ de compétence en particulier. Deux autres spécificités du système britannique sont à relever. D'une part, la présence de *junior ministers* qui endossent la défense de la politique gouvernementale auprès de la majorité parlementaire. D'autre part, les ministres britanniques eux-mêmes ont la possibilité de nommer des *parliamentary private secretaries*. Il s'agit de députés directement attachés à un ministre, et qui ont vocation à être l'interface entre ce dernier et la majorité¹⁸⁶⁷. Les deux institutions répondent à deux missions : favoriser la cohésion de la majorité autour du gouvernement, et offrir aux parlementaires prometteurs l'opportunité de s'aguerrir aux fonctions gouvernementales.

L'organisation de l'exécutif britannique est donc assez complexe et repose sur plusieurs cercles, dont le cabinet constitue le noyau. Toutefois, cet organe ne peut fonctionner qu'avec l'appui solide des autres strates gouvernementales, de telle sorte qu'il y a bien une forme d'interdépendance entre les échelons. L'idée de « fusion des pouvoirs » prend effectivement tout son sens. Tirant sa légitimité juridique de la Couronne, le gouvernement britannique est totalement imbriqué dans la majorité parlementaire dont il régit quotidiennement le fonctionnement. L'originalité britannique tient

¹⁸⁶⁵ Sur ce sujet, voir notamment C.de BEAUSSE de la HOUGUE, « Un aspect des réformes constitutionnelles au Royaume-Uni : la disparition du Lord Chancelier », in *RFDC*, 2005, n°62, pp 291-310.

¹⁸⁶⁶ Au sein de la structure actuelle on note ainsi l'existence de plusieurs fonctions accordées à des *minister of state* : le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, le Pacifique et l'environnement, l'Asie, l'Asie du Sud et le Commonwealth (selon le site internet du ministère des affaires étrangères).

¹⁸⁶⁷ Sur ce sujet voir Ph.LAUVAUX et A.le DIVELLEC, *op.cit.*, p 545.

également dans les sources mêmes du cadre constitutionnel applicable, celui-ci étant d'abord le fruit de conventions et d'usages. Ces données doivent nous conduire à une certaine prudence dans la comparaison. Il est impossible d'appréhender le système britannique sous le prisme français.

Dans un système essentiellement conventionnel, l'intervention du législateur pour encadrer la structure gouvernementale peut paraître paradoxale. Pourtant, le Parlement est intervenu en la matière, par le truchement du *Ministerial and other Salaries Act* du 8 mai 1975. Ce texte fixe ainsi le salaire du Premier ministre, mais également de l'ensemble des membres du gouvernement britannique, en distinguant les membres du cabinet, qui bénéficient d'une rémunération plus élevée, de ceux qui n'en sont pas formellement membres, dont le salaire est plus faible. La grille établie comprend également les plus hautes autorités judiciaires, et les *government whips*, ainsi que les membres les plus éminents du *shadow cabinet*. De manière incidente, le *Ministerial and other Salaries Act* de 1975 s'intéresse aussi à la question du nombre de ministres. Il limite ainsi la composition du cabinet à vingt-et-un membres à la tête d'un département ministériel¹⁸⁶⁸, auquel peuvent cependant s'ajouter les titulaires d'un office symbolique¹⁸⁶⁹.

Ce texte régit également les strates inférieures de la structure gouvernementale britannique. Ainsi, le nombre de *minister of states* est limité à cinquante, et celui de *under secretaries of states* ou de *junior ministers* à quatre-vingt-trois¹⁸⁷⁰. Il faut cependant noter que ce verrou peut être contourné avec une relative facilité, notamment par la nomination de ministres sans rémunération¹⁸⁷¹. A côté de ce texte qui encadre à la marge le nombre de membres du gouvernement, il faut également relever le poids de la tradition, des usages et des conventions. Ainsi, le contour des différents portefeuilles, et les appellations les plus traditionnelles sont restés particulièrement stables.

(ii)- *Le cadre juridique applicable aux Etats-Unis*

Il peut sembler périlleux d'unir dans de mêmes développements le Royaume-Uni et les Etats-Unis, tant les deux systèmes constitutionnels paraissent intrinsèquement différents. La comparaison à

¹⁸⁶⁸ SENAT, *op.cit.*

¹⁸⁶⁹ Pour rappel ces offices sont notamment le *Lord President of the Council*, le *Lord Privy Seal*, le *Chancellor of the Duchy of Lancaster*

¹⁸⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁸⁷¹ Ph.LAUVAUX et A.le DIVELLEC, *op.cit.*, p 543.

laquelle nous nous livrons dans ces lignes se borne à l'encadrement législatif commun de la structure gouvernementale. Pour autant, les données politiques des deux systèmes constitutionnels doivent être nettement distinguées, et le régime présidentiel américain ne saurait être rapproché du *two party system* qui a cours dans le régime parlementaire britannique. André Mathiot note ainsi : « En Grande Bretagne, le bipartisme assure, sous le contrôle de l'opposition, le gouvernement du parti majoritaire. Aux Etats-Unis, où les partis sont des organisations extra gouvernementales, simplement associées au système constitutionnel, le bipartisme, au contraire, tempère le gouvernement de la majorité »¹⁸⁷².

D'abord, le régime présidentiel américain se distingue nettement par une séparation des pouvoirs restée beaucoup plus étanche. Si le bipartisme structure totalement le processus de désignation du candidat à la présidentielle, le mode de distribution des pouvoirs réduit fortement leur importance au stade de la formation de l'administration présidentielle. Bien sûr le *spoil system* constitue un élément structurant du fonctionnement de l'exécutif américain, mais celui-ci ne repose pas sur le parti présidentiel, vis-à-vis duquel le Président conserve une complète indépendance une fois qu'il est entré en fonction. Cette caractéristique est largement soulignée par Philippe Lauvaux et Armel le Divillec : « Le régime présidentiel américain n'aboutit pas, comme les régimes parlementaires, à un gouvernement de parti. [...] Sans doute, on parle bien après l'élection d'un président, d'administration républicaine ou d'administration démocrate, mais il s'agit d'une convention de langage : ce n'est pas le parti républicain, ou le parti démocrate qui est au pouvoir »¹⁸⁷³.

Cet Etat de fait paraît également inhérent à la structure même du régime présidentiel. L'exécutif n'est pas bicéphale et le Président de la République ne tire pas sa légitimité politique de la majorité parlementaire, devant laquelle il n'est pas responsable. Il dispose donc d'une indépendance naturelle vis-à-vis du parti qui l'a désigné, laquelle se manifeste notamment dans la composition de son entourage direct. En cela, le fonctionnement du système américain contraste fortement avec le régime britannique au sein duquel vie parlementaire, vie partisane, et vie gouvernementale sont totalement imbriquées.

Pour autant, cette autonomie institutionnelle du Président des Etats-Unis n'est pas mécaniquement une source de prépondérance, contrairement à ce que l'appellation trompeuse de régime présidentiel

¹⁸⁷² A.MATHIOT, *op.cit.*, p 471.

¹⁸⁷³ Ph.LAUVAUX et A.le DIVILLEC, *op.cit.*, p 375.

pourrait laisser songer. A cet égard, Philippe Lauvaux et Armel le Divellec observent : « Il résulte de la définition qui a été donnée de ce type de système constitutionnel qu'il pourrait être plus exactement qualifié par l'expression de régime congressionnel-présidentiel. Ce régime institue face à face un Congrès qui, en tant que détenteur du pouvoir législatif, bénéficie d'une primauté de principe, et un exécutif présidentiel monocratique disposant d'une certaine indépendance à l'égard du Congrès »¹⁸⁷⁴.

Ce mode de fonctionnement est souligné par Stéphane Rials : « C'est ainsi que se dégagea peu à peu le régime complexe que l'on dit aujourd'hui « présidentiel » et qui se caractérise par une séparation des pouvoirs assez stricte en excluant la responsabilité politique de l'exécutif -monocéphale- devant le législatif, en ne lui conférant pas, symétriquement, le droit de dissoudre ce dernier, et en agaçant divers freins et contrepoids (*check and balances*)- tels un droit de veto limité au profit du Président ou la possibilité pour le Sénat de ratifier les traités ou les nominations présidentielles. On paraphrasera Richard Neustadt en observant que la séparation des pouvoirs n'empêche pas leur collaboration dans l'exercice des fonctions »¹⁸⁷⁵. Loin d'entraver l'existence d'un rapport de force, la relative indépendance et la spécialisation de chaque organe favorisent leur mise en concurrence, et les contraignent à fonctionner de concert.

Or, Stéphane Rials relève que cette réalité institutionnelle -favorisée par certains amendements portés à la Constitution de 1787, n'entraîne pas mécaniquement une prépondérance présidentielle, mais favorise à l'inverse un « mouvement pendulaire », qui peut périodiquement profiter largement au Congrès. Selon ses propres termes : « A qui profite la séparation des pouvoirs ? S'il n'est pas certain que ce soit toujours à la Présidence, il était avéré pour les meilleurs spécialistes de la fin du siècle dernier que c'était en principe au Congrès. Alors le politologue - et futur président fort « présidentiel » -Woodrow Wilson publiait un ouvrage au titre significatif : *Congressional government* »¹⁸⁷⁶.

Quoiqu'il en soit, ces données institutionnelles permettent pour partie de comprendre l'encadrement apporté par le législateur à la structure gouvernementale. L'exécutif fédéral américain est entièrement incarné par le Président des Etats-Unis, et le cabinet n'a pas à proprement parler d'existence

¹⁸⁷⁴ *Ibidem* p 298.

¹⁸⁷⁵ S.RIALS, « Régime « congressionnel » ou régime « présidentiel » ? Les leçons de l'Histoire américaine », in *Pouvoirs*, n°29, 1984, p 37.

¹⁸⁷⁶ *Ibidem*.

constitutionnelle. *Ab initio*, les départements fédéraux étaient d'ailleurs considérablement réduits en nombre, puisqu'en 1789 il n'en existait que trois, le département d'Etat qui couvre le portefeuille des affaires étrangères, le trésor et la guerre¹⁸⁷⁷. Une telle organisation permettait ainsi au Président d'être en prise directe avec l'administration, ce qui renforçait son statut de chef unique de l'exécutif.

Le processus de formation des départements ministériels illustre pleinement l'ambiguïté des rapports entre exécutif et Congrès, puisque les départements fédéraux sont toujours créés par une loi du Congrès. Leur liste est ainsi établie avec une précision chirurgicale au § 101 du titre 5 du Code des Etats-Unis¹⁸⁷⁸. La création des premiers départements va d'ailleurs jouer un rôle important dans les rapports entre les pouvoirs, les titulaires de secrétariat¹⁸⁷⁹ pouvant jouer le rôle de facilitateurs lorsque la relation entre le Congrès et le Président est bloquée. Ici réside sans doute une illustration de la particularité américaine. Bien que rigoureusement séparés, les pouvoirs sont équilibrés par des moyens de freins et contrepoids qui les rendent mutuellement dépendants. Le développement de la structure gouvernementale nécessite l'approbation du Congrès, et les chefs de départements deviennent ensuite des instruments essentiels de la collaboration effective des deux organes.

Autre marque de l'interaction étroite entre les pouvoirs, si les membres du cabinet sont librement désignés par le Président, leur nomination est soumise à l'approbation du Sénat. Cette contrainte découle directement de la pratique de l'avis et du consentement qui concerne l'ensemble des hauts fonctionnaires¹⁸⁸⁰. Elle conduit, là encore, à mesurer l'affirmation souvent formulée selon laquelle le système américain favoriserait l'exercice d'un pouvoir présidentiel sans partage. Ainsi, le pouvoir discrétionnaire du président de trouve-t-il nettement encadré. Loin de n'avoir qu'une portée symbolique, cette contrainte pratique peut représenter une limitation considérable de la marge de manœuvre dévolue au Président, lequel doit nécessairement composer avec la majorité sénatoriale. Des exemples de retraits de candidatures, ou de rejets formels sont nombreux¹⁸⁸¹.

¹⁸⁷⁷ Existait également le poste d'*attorney general* qui couvre le domaine de la justice, mais son titulaire ne deviendra membre du cabinet qu'en 1814. Cf Ph.LAUVAUX et A.le DIVELLECC, *op.cit.*, p 324.

¹⁸⁷⁸ Comme le relève Mathieu Caron, le §101 du titre V commence en ces termes : « The executive departments are ... ». Cf M.CARON, *op.cit.*, pp 134 et s.

¹⁸⁷⁹ Toute proportion gardée, on peut considérer cette fonction comme équivalente à celle de ministre de plein exercice dans le système français.

¹⁸⁸⁰ Pour des développements intéressants sur la pratique de l'avis et du consentement, voir notamment P.MBONGO, « La séparation entre administration et politique en droit américain » in P.MBONGO (dir.), *La séparation entre Administration et politique en droits français et étrangers*, Berger-Levrault, 2014, pp 15-19.

¹⁸⁸¹ Pour des développements complets Ph.LAUVAUX et A.le DIVELLECC, *op.cit.*, p 324.

Il importe enfin de relever que le cabinet américain n'est pas constitué exclusivement des chefs de départements ministériels, mais comporte également d'autres membres qui ne sont pas à la tête d'un portefeuille mais sont cependant désignés comme tels par le Président¹⁸⁸². Le même processus d'approbation du Sénat est alors exigé. De même, le vice-président est formellement membre du cabinet. L'ensemble du cabinet, qu'il s'agisse des membres placés à la tête d'un département fédéral ou non, font partis de l'ordre de succession. Le processus même de formation du cabinet et la nécessité d'une loi préalablement à la création de tout nouveau département fédéral explique sans doute largement l'importante stabilité structurelle constatée.

B. Portée du cadre juridique en Grande-Bretagne et au Royaume-Uni

Une étude approfondie de l'exacte portée de l'encadrement législatif sur la structure gouvernementale au Royaume-Uni et aux Etats-Unis est rendue complexe par deux facteurs. Le premier, qui a déjà été largement évoqué dans les lignes précédentes, réside dans la délicatesse de l'organisation de l'exécutif au sein de ces deux Pays. Outre-Manche, la pluralité d'organes qui compose le pouvoir gouvernemental rend l'analyse détaillée de l'évolution des structures proprement insaisissable. Aux Etats-Unis, c'est l'incarnation tout entière de l'exécutif par le Président, et la frontière peu hermétique entre cabinet, *kitchen cabinet*, et administration fédérale qui doit inciter à la prudence. Dès lors, il paraît raisonnable de fonder notre analyse essentiellement sur les départements ministériels les plus importants, ceux qui dans les deux régimes sont confiés à des secrétaires d'Etat. Ce postulat de départ nous paraît raisonnable, mais il atténue quelque peu la portée de l'analyse.

Le deuxième facteur de complexité tient dans la particularité des sources du droit constitutionnel de ces deux systèmes. Ainsi, au Royaume-Uni, l'absence de constitution proclamée au sens formel du terme, la prégnance de l'esprit coutumier l'emportant sur les textes, et l'existence de la doctrine du *rule of law* confère à l'encadrement législatif apporté par la loi de 1975 relative aux salaires des ministres, une portée qui n'est pas exactement comparable à celle que pourrait revêtir une telle intervention dans d'autres démocraties parlementaires. Aux Etats-Unis, c'est l'extraordinaire continuité constitutionnelle, et la rigidité de la procédure d'adoption des amendements qui sont des

¹⁸⁸² Le plus souvent il s'agit de responsables d'agence, voir de conseiller du Président, même si l'on parle souvent pour désigner l'ensemble des collaborateurs de ce dernier de *kitchen cabinet*.

données particulières.

Ces préventions posées, il apparaît que dans les deux régimes, l'appellation et le périmètre des départements intégrés au cabinet se distinguent par leur stabilité. Au Royaume-Uni, la structure a d'abord été très restreinte puis a connu une montée en puissance progressive¹⁸⁸³. Jusqu'au début de la Seconde guerre mondiale, les domaines de compétences dévolus au plus haut échelon de la hiérarchie gouvernementale étaient assez limités¹⁸⁸⁴. Au fil du XX^{ème} siècle, le cabinet va connaître un essor, et la quasi-totalité des ministères qui le composent seront dévolus à des secrétaires d'Etat¹⁸⁸⁵, ce qui a le mérite de clarifier légèrement la différence de statut entre cet échelon et le reste de la hiérarchie gouvernementale. Pour autant, la composition du cabinet n'est jamais pléthorique, et le nombre de membres est généralement stabilisé autour de vingt-deux.

En dépit de cette relative constance numérique, le périmètre exact des secrétaires d'Etat n'est pas fixé *ne varietur*, et on relèvera la disparition de certains portefeuilles. De manière récente, ont ainsi disparu le secrétariat d'Etat à l'Inde¹⁸⁸⁶, le secrétariat d'Etat aux colonies¹⁸⁸⁷, le secrétariat d'Etat à la guerre¹⁸⁸⁸, le secrétariat d'Etat à la *Royal Air Force*¹⁸⁸⁹, le secrétariat d'Etat aux affaires économiques¹⁸⁹⁰, le secrétariat d'Etat à l'Héritage national¹⁸⁹¹, et le secrétaire d'Etat aux universités, pour ne citer que les disparitions de portefeuilles les plus récentes. Certains domaines de compétences ont vu leur périmètre modifié ou redéfini. Ainsi, le secrétariat d'Etat à la science et à l'éducation sera renommé

¹⁸⁸³ Autant la composition du *privy council* fut rapidement pléthorique, autant celle du cabinet connut une montée en puissance progressive. Ainsi fut-il d'abord très restreint, les plus vieux départements relevant du cabinet étant le chancelier de l'échiquier royal, et le secrétariat d'Etat à l'Ecosse, et d'autres portefeuilles territoriaux tels que les départements du Nord et du Sud, aujourd'hui supprimés. L'intérieur et les affaires étrangères sont créés en 1782, et la Guerre en 1794.

¹⁸⁸⁴ On notera ainsi au lendemain de la Première guerre mondiale la création d'un secrétariat d'Etat dédié à la *Royal Air Force*, et d'un secrétariat dédié aux dominions, qui fusionnera en 1947 avec celui de l'Inde. Au lendemain, de la Seconde Guerre mondiale, est créé un secrétaire d'Etat à la défense regroupant les trois armes.

¹⁸⁸⁵ Ainsi l'éducation, la défense, le Pays de Galles, le travail et les retraites, l'industrie et le commerce, les affaires économiques deviennent en 1964 des secrétariats d'Etat, et en 1968, il en ira de même pour les transports, l'emploi et la productivité, et les services sociaux.

¹⁸⁸⁶ Cet office est supprimé mécaniquement après l'accession à l'indépendance de l'Inde, en 1947.

¹⁸⁸⁷ Ce portefeuille existera de 1854 à 1966, avant d'être d'abord rattaché à celui du Commonwealth puis totalement supprimé.

¹⁸⁸⁸ De manière paradoxale, ce portefeuille gouvernemental ne sera supprimé qu'en 1964, avec la création d'un secrétariat d'Etat à la défense, regroupant la guerre, et le *first sea lord*, et la *royal air force*.

¹⁸⁸⁹ Comme la guerre, ce périmètre sera rattaché à la défense en 1964.

¹⁸⁹⁰ Cet office n'existera cependant que de manière épisodique entre 1964 et 1969 sans perdurer. Il semble qu'outre-manche aussi l'on est tenté cette distinction entre finances et économie, sans que celle-ci ne fasse réellement *flores*.

¹⁸⁹¹ Cet office n'existera que de manière épisodique entre 1992 et 1997, avant d'être renommé culture, médias et sports.

secrétariat à l'éducation¹⁸⁹², de même que le secrétariat d'Etat à l'emploi et à la productivité, plus sobrement appelé secrétariat d'Etat à l'emploi¹⁸⁹³. Le commerce et l'industrie seront progressivement intégrés à un grand secrétariat d'Etat au commerce, à l'innovation et au savoir-faire, lequel inclura périodiquement les Universités¹⁸⁹⁴.

A contrario, il faut également relever l'apparition récente de nouveaux portefeuilles dévolus à des secrétaires d'Etat, ce qui montre qu'en dépit du poids tenu par les traditions et l'Histoire, la structure gouvernementale britannique n'est pas totalement figée. Ainsi, à côté des départements les plus anciens existent des secrétariats plus récents dont le découpage a parfois été légèrement repensé au gré des Premiers ministres. La décennie 1960 marque en la matière un véritable tournant, puisque sur l'instigation d'Harold Wilson de nombreux ministères sociaux ou territoriaux vont progressivement être érigés en secrétariat d'Etat. On peut citer notamment l'éducation nationale¹⁸⁹⁵, le travail et les retraites¹⁸⁹⁶, le Pays de Galles¹⁸⁹⁷, ou l'Irlande du Nord¹⁸⁹⁸. Cette évolution est intéressante car elle témoigne d'une évolution de la conception de l'institution. D'abord centrée sur les prérogatives régaliennes ou traditionnelles, elle couvre désormais l'ensemble des missions Etatiques, ce qui contribue à faire véritablement du cabinet l'organe central de décision.

Ce mouvement de montée en puissance du cabinet va nettement se poursuivre. En 1997 sont ainsi créés deux secrétariats qui perdurent encore aujourd'hui, et dont l'intitulé est demeuré relativement stable : la culture, les médias et le sport¹⁸⁹⁹, et le développement international¹⁹⁰⁰. Le début des années 2000 est également marqué par de légères restructurations dans l'architecture des secrétariats d'Etat.

¹⁸⁹² Ce redécoupage ne revêt qu'une portée symbolique, la science restant de facto géré par le secrétaire à l'éducation.

¹⁸⁹³ Même remarque que précédemment. L'appellation de secrétaire d'Etat à l'emploi et à la productivité n'existera qu'entre 1968 et 1970. Il faut aussi relever que le secrétariat d'Etat à l'emploi a été périodiquement rattaché à l'éducation-nationale entre

¹⁸⁹⁴ Cette fusion sera effective en 2010 dans le gouvernement Cameron.

¹⁸⁹⁵ Ce département ministériel a souvent couvert la recherche et la science avant que ces domaines ne viennent s'agréger le secrétariat d'Etat au savoir-faire précédemment évoqué. De manière plus inédite, on relèvera l'existence d'un secrétariat d'Etat à l'éducation et à l'emploi entre 1992 et 1995.

¹⁸⁹⁶ Créé en 1968, ce portefeuille est resté très stable depuis cette période. De manière inédite, l'emploi n'y sera presque jamais attaché.

¹⁸⁹⁷ Ce domaine de compétence devient un secrétariat d'Etat en 1964.

¹⁸⁹⁸ Ce domaine de compétence devient un secrétariat d'Etat en 1972.

¹⁸⁹⁹ Ce portefeuille fut épisodiquement renommé culture, jeux olympiques, médias et sports.

¹⁹⁰⁰ Ce département, qui se rapprocherait chez nous du ministère de la coopération et de la francophonie, était par tradition dépendant des affaires étrangères.

Les transports redeviennent un département totalement autonome à partir de 2002¹⁹⁰¹, et on voit apparaître la même année un nouveau secrétariat regroupant l'environnement, l'alimentation, et les affaires rurales¹⁹⁰². En 2008, est également créé un secrétariat d'Etat à l'énergie et au changement climatique, disjoint du grand portefeuille regroupant l'environnement et les questions agricoles, marque de la montée en puissance du sujet écologique dans la politique britannique¹⁹⁰³. Est également instauré en 2006 un secrétariat d'Etat aux communautés et au gouvernement local¹⁹⁰⁴.

Mais l'innovation la plus remarquable dans l'organisation du cabinet consiste sans doute en la création en 2007 d'un secrétaire d'Etat à la justice, lequel est définitivement associé à l'office traditionnel de *Lord chancellor*¹⁹⁰⁵ et marque la disparition du département des affaires constitutionnelles. La création d'un département ministériel dédié à la justice n'a rien d'exceptionnel en soi, et l'existence d'un tel office est la norme dans les autres démocraties contemporaines. Toutefois, l'anecdote est intéressante car elle illustre pleinement l'ambivalence du système britannique entre le poids de la coutume et des traditions qui confère une place prépondérante à certains offices traditionnels mais une réelle capacité à adapter l'appareil Etatique aux contingences du moment.

L'étude approfondie de la composition du cabinet britannique montre donc que les prescriptions de la loi de 1975 relative aux salaires des ministres ont permis une réelle stabilisation du nombre de membres de cet organe, dans un contexte où il connaissait un essor important. Si le périmètre exact des départements dévolus à des secrétaires d'Etat, et l'intitulé précis des portefeuilles a pu connaître quelques évolutions, celles-ci paraissent un peu résiduelles en comparaison avec la pratique courante dans d'autres grands systèmes. Les offices et les appellations les plus traditionnelles sont figées, et les portefeuilles du domaine économique et sociale ont connu des transformations marginales, mais elles n'ont rien à voir avec la pratique personnalisée ou fantaisiste qui peut parfois exister en la matière

¹⁹⁰¹ Ce domaine de compétence avait souvent été regroupé avec l'environnement, ou avec les régions, allant jusqu'à former un secrétariat d'Etat à l'environnement, aux transports et aux régions entre 1990 et 1997.

¹⁹⁰² Ce nouveau département résulte directement de la fusion de l'environnement disjoint des transports, et de l'alimentation et des affaires rurales.

¹⁹⁰³ Cet office est disjoint du secrétariat à l'écologie qui prenait en charge les questions climatiques.

¹⁹⁰⁴ Ce nouvel office vise à combler le vide laissé par la suppression d'un département recouvrant à la fois transport, environnement et région.

¹⁹⁰⁵ Ce titre, qui est l'un des plus traditionnels et existe depuis 605, avait été tout bonnement supprimé par Tony Blair le 12 juin 2003, à la faveur d'un simple remaniement ministériel, et par voie de communiqué de presse, et remplacé par un secrétariat d'Etat aux affaires constitutionnelles, ce qui avait représenté une vraie révolution. Il est rétabli en 2007 par voie législative, et couplé avec le secrétariat d'Etat à la justice. Pour des développements sur le sujet lire C.de BEAUSSE de la HOUGUE, *op.cit.*, p 291-310.

dans d'autres systèmes.

Aux Etats-Unis, la structure du cabinet est encore plus constante, ce qui est la résultante logique de la nécessité d'une habilitation législative préalable à la création de tout nouveau département ministériel. L'absence de statut constitutionnel de cet organe, et la prépondérance naturelle du Président induit que sa composition fut d'abord portion congrue et limitée au plus strict domaine régalien : les affaires étrangères, le trésor et la guerre, puis assez rapidement ensuite la justice¹⁹⁰⁶. Se grefferont successivement à ces départements historiques l'intérieur¹⁹⁰⁷, et l'agriculture¹⁹⁰⁸. Au fil du XXème siècle, l'architecture va progressivement s'enrichir de nouveaux portefeuilles : le commerce et le travail en 1913, puis la santé en 1953, le logement en 1965, les transports en 1966, l'énergie en 1977, l'éducation en 1979, et les anciens combattants en 1989. Au lendemain des attentats du *World trade center*, la présidence a vivement inspiré la création du département le plus récent : la sécurité intérieure¹⁹⁰⁹.

La nécessité d'un vote préalablement à la création de tout nouveau secrétariat permet donc une architecture gouvernementale stable, ni le nombre d'offices, ni leur périmètre et leur intitulé ne pouvant être modifiés au gré des circonstances. Pour autant, la composition du cabinet n'est pas fixée *ne varietur*. En effet, le Président dispose d'une totale latitude pour désigner des membres qui ne soient pas chefs d'un département, sous la seule réserve de la procédure de l'avis et du consentement préalablement évoquée. Malgré cette liberté, la pratique présidentielle en la matière est très stable à la fois quant au nombre de membres désignés et quant aux offices qui sont ainsi honorés¹⁹¹⁰.

¹⁹⁰⁶ Ce portefeuille était octroyé à l'*attorney general* sans que ce dernier ne soit cependant membre du cabinet. Il faudra attendre 1814 pour que celui-ci y soit formellement intégré.

¹⁹⁰⁷ Ce portefeuille est créé en 1814 et couvre un champ d'application très large, l'exploitation des ressources naturelles, les parcs nationaux, la gestion des terres publiques, l'unité fédérale, qui donnent à cette compétence un visage qui n'est pas tout à fait identique à la conception européenne de ce portefeuille (lequel recouvrait cependant aussi des compétences très larges).

¹⁹⁰⁸ Ce portefeuille est formellement créé le 15 mai 1862, et intégré au Cabinet en 1869. Il est chargé de concevoir et de mettre en application la politique fédérale en matière d'agriculture, d'alimentation et de forêt.

¹⁹⁰⁹ Ce portefeuille est formellement instauré le 24 janvier 2003, à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Il s'est d'abord agi d'un membre du bureau du Président américain, avant que celui-ci ne soit formellement érigé en secrétariat d'Etat au début de l'année 2003.

¹⁹¹⁰ Ainsi de 2000 à 2020, ont systématiquement été intégrés au cabinet, le chef de cabinet de la Maison Blanche, l'administrateur de l'agence de la protection de l'environnement, le directeur du bureau de la gestion du contrôle et du budget, le représentant des Etats-Unis au Commerce. En ont été fréquemment membres : le directeur du bureau de contrôle des médicaments, le directeur du renseignement national, et de manière plus exceptionnelle durant la présidence de Trump le directeur de l'agence central de l'Intelligence, et l'administrateur de la *small business*. En 2021, Biden est resté fidèle au choix de ses prédécesseurs. Il a néanmoins intégré certaines fonctions supplémentaires : le Président du

Il ressort donc que le cadre applicable dans les systèmes britannique et américain a permis une certaine continuité dans l'architecture du cabinet. Les « verrous législatifs » qui y sont imposés ont pu constituer un vecteur important de cette stabilité, mais ils ne doivent pas être considérés comme le facteur exclusif. Dans les deux régimes, la place conférée au Parlement ou au Congrès dans le processus d'organisation gouvernementale reflète l'Etat d'esprit ambiant. En Grande-Bretagne, les données politiques propres au parlementarisme de Westminster auraient permis à un Premier ministre de se défaire avec une relative facilité des contraintes numériques imposées par la loi de 1975, s'il l'avait réellement voulu. De même, aux Etats-Unis, la récurrence de périodes de prépondérance du Président sur le Congrès n'a jamais donné lieu à une quelconque velléité d'affirmation d'autonomie quant au choix des départements ministériels.

Dès lors, le cadre applicable outre-Manche et outre-Atlantique apparaît d'abord comme la retranscription fidèle des mentalités ambiantes. Le fédéralisme américain, et des données d'ordre géographiques comme l'immensité du territoire, les spécificités culturelles de chaque Etat, vont probablement dans le sens d'une équipe gouvernementale très resserrée au niveau fédéral. Ce particularisme explique que l'intitulé et le périmètre des secrétariats ne soient pratiquement jamais remis en question. Au Royaume-Uni, la stabilité -certes moins importantes mais néanmoins bien réelle- de l'organisation du cabinet s'explique par le poids de l'Histoire et de la tradition. Certains offices anciens et particulièrement prestigieux existent ainsi par conventions voire parfois de manière coutumière, et leur remise en cause paraît intrinsèquement impossible.

Section 2. Le choix de l'autonomie de l'exécutif dans la détermination de l'architecture gouvernementale

Nombre de Constitutions étrangères laissent une totale latitude au pouvoir exécutif pour déterminer l'organisation gouvernementale la plus appropriée. L'observation attentive de la composition du Gouvernement dans ces Etats montre que la corrélation entre l'autonomie du pouvoir exécutif et les phénomènes d'inflation ministérielle et d'instabilité architecturale n'a rien d'évident (§1). Ce constat incite à traiter avec une certaine prudence les velléités actuelles d'encadrement de la structure gouvernementale en France (§2).

Conseil économique, le directeur de l'office des sciences et technologies, et l'envoyé spécial pour le climat.

§1. Comparaison de l'incidence du choix de l'autonomie organique du gouvernement sur la structure gouvernementale de l'Allemagne, de la Suède et du Portugal

Il serait vain de tenter de comparer l'organisation gouvernementale de l'ensemble des Pays qui ont opté pour l'autonomie organisationnelle du Gouvernement tant ceux-ci sont nombreux. Toutefois, la mise en commun des données relatives à l'Allemagne, à la Suède et au Portugal apparaît riche d'enseignements. Pour en mesurer la pleine portée, il importe de rappeler brièvement le cadre applicable dans chaque Etat (A), avant d'étudier l'incidence de l'autonomie organique du Gouvernement sur le nombre de ministres (B), puis sur la stabilité de l'architecture gouvernementale (C).

A. Le rappel du cadre applicable dans chaque Pays

Au préalable, il importe de relever que dans les trois Etats, il n'y a pas de consécration explicite de l'autonomie organique du Gouvernement. En Allemagne, l'article 64 de la Loi fondamentale allemande dispose que « Les ministres fédéraux sont nommés et révoqués par le Chancelier fédéral sur proposition du Premier ministre »¹⁹¹¹. Au Portugal, l'article 183 de la Constitution du 2 avril 1976 précise que : « Le Gouvernement est composé du Premier ministre, des ministres, des secrétaires, et des sous-secrétaires d'Etat »¹⁹¹². En Suède, c'est l'article 1^{er} de la Constitution du 28 février 1974 qui régit la composition du Gouvernement : « Le Gouvernement se compose du Premier ministre (Staatminister) et des autres ministres »¹⁹¹³. Dans chacun de ces pays, l'autonomie dont dispose l'exécutif pour établir l'architecture du Gouvernement résulte donc du caractère elliptique de la norme constitutionnelle.

En Allemagne, le *Bundestag* ne joue d'ailleurs qu'un rôle limité dans le processus régissant la formation du Gouvernement. Philippe Lauvaux et Armel le Divillec relèvent ainsi : « Seul le Chancelier doit obtenir la confiance parlementaire, et le rôle du Bundestag se limite à l'élection du

¹⁹¹¹ L'article 64 alinéa 1 de la Loi Fondamentale allemande. On relèvera cependant que le dispositif mis en place associe étroitement le Chancelier et le Président, l'accord formel de ce dernier étant nécessaire puisqu'il signe les nominations.

¹⁹¹² On relèvera que l'article 183 de la Constitution Portugaise précise cependant de manière explicite les différentes catégories de la hiérarchie gouvernementale. Il restreint donc légèrement la marge de manœuvre dévolu à l'exécutif dans ce domaine.

¹⁹¹³ Le terme « ministres » semble ici devoir être entendu dans une conception large.

chef de Gouvernement. [...] La loi fondamentale libère donc le chancelier du devoir de présenter son gouvernement au Bundestag et plus encore de la nécessité de solliciter un vote de confiance : dès les débuts du fonctionnement du régime de Bonn, le chancelier Adenauer s'est opposé catégoriquement à ce que les débats entourant la formation du gouvernement et la déclaration gouvernementale soient suivis d'un vote, ce que réclamait l'opposition. L'article 64 tend ainsi à renforcer l'autorité du chancelier sur ses ministres et la discipline au sein du gouvernement »¹⁹¹⁴.

Il ressort donc clairement que l'objectif du titre VI de la Loi fondamentale allemande de 1949 s'inscrit dans une logique de renforcement de l'autorité du Chancelier allemand sur ses ministres. Plus largement, la Loi fondamentale limite considérablement les interactions entre le Parlement et les autres membres du Gouvernement, de sorte que le Chancelier devient le « pivot incontournable » des relations entre l'exécutif et les autres organes constitutionnels. Il est ainsi notoire que dans la plupart des dispositions relatives au Gouvernement, le texte fait référence au Chancelier fédéral sans mentionner explicitement les ministres¹⁹¹⁵, la seule exception notoire en la matière consistant dans le régime des incompatibilités¹⁹¹⁶.

Il ne faudrait pas en déduire l'existence d'une cloison étanche entre le Parlement et le gouvernement fédéral allemand. Armel le Divellec relève ainsi : « Conformément à la tradition générale du continent européen, le cadre juridique du parlementarisme allemand repose sur la dualité formelle entre Parlement et gouvernement. Ces deux organes sont juridiquement distingués, encore que de façon non absolue, dès lors que le droit allemand admet (sans toutefois l'imposer comme le font au contraire les systèmes se rattachant directement à la conception britannique) la compatibilité des fonctions de ministres et de député. Juridiquement, le cumul est même obligatoire pour les « Secrétaires d'Etat parlementaires », créés en 1969 dans une optique proche des *Junior Ministers* britanniques »¹⁹¹⁷. On peut d'avantage lire dans les dispositions du titre VI de la Loi fondamentale allemande la volonté du

¹⁹¹⁴ Ph.LAUVAUX et A.LE DIVELLEC, *op.cit.*, p 750.

¹⁹¹⁵ L'article 67 de la Loi fondamentale allemande précise ainsi que le Bundestag exprime sa défiance vis-à-vis du Chancelier fédéral, tandis que l'article 68 dispose que la motion de confiance est proposée par le Chancelier fédéral. Il est donc notoire que dans ces deux dispositifs essentiels à la compréhension du parlementarisme allemand, le gouvernement fédéral en tant qu'entité collégiale et solidaire n'est pas mentionné.

¹⁹¹⁶ L'article 66 de la Loi fondamentale allemande dispose que : « Le Chancelier fédéral et les ministres fédéraux ne peuvent exercer aucune autre fonction publique rémunérée, aucune profession industrielle et commerciale ni aucun métier, et ils ne peuvent faire partie ni de la direction ni, sauf approche du Bundestag, du conseil d'administration d'une entreprise poursuivant des buts lucratifs.

¹⁹¹⁷ A.LE DIVELLEC, « Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne », in *RDP*, n°1-2004, p 263.

Constituant de permettre au Chancelier d'incarner la fonction gouvernementale vis-à-vis des autres organes constitutionnels fédéraux.

Ainsi peut sans doute se comprendre le choix de l'autonomie organique conférée à l'exécutif allemand. La détermination de l'architecture et de l'organisation gouvernementale la plus adaptée est laissée au Chancelier, sous réserve de l'accord formel du chef de l'Etat. La marge de manœuvre qui lui est ainsi conférée est un vecteur du renforcement de son autorité institutionnelle. Elle lui permet de s'imposer comme un acteur prépondérant de l'imbrication politique entre les organes et accentue l'étroitesse de son lien avec la majorité parlementaire.

Au Portugal, conformément à l'article 187 de la Constitution, le Premier ministre est nommé par le Président de la République « en fonction des résultats électoraux, les partis représentés à l'Assemblée de la République entendus »¹⁹¹⁸. Si le Gouvernement est responsable devant le Parlement, il l'est également devant le Président de la République. Ce dualisme constitutionnel conduit à maintenir une certaine étanchéité dans la distribution des pouvoirs. Ainsi, l'autonomie de l'exécutif est assez forte dans le processus de formation du gouvernement. La Constitution prévoit cependant l'obligation pour le Premier ministre de présenter par déclaration, dans les dix jours suivant sa nomination, le programme du Gouvernement, celui-ci pouvant être rejeté par un vote à la majorité absolue¹⁹¹⁹. Le contrôle exercé par le Parlement sur l'exécutif est en revanche relativement poussé¹⁹²⁰, mais cela apparaît comme le corollaire des importantes prérogatives dont le Président et le Gouvernement disposent. En tout Etat de cause, cela n'affecte pas l'autonomie organique dont bénéficient les deux têtes de l'exécutif.

En Suède, le processus de formation du Gouvernement a longtemps été pensé sous le prisme du

¹⁹¹⁸ Factuellement, et c'est le corollaire du parlementarisme, le Président de la République du Portugal reste fortement contraint dans le choix du Premier ministre par la coloration politique du Parlement.

¹⁹¹⁹ Suivant les termes de l'article 192 de la Constitution du 2 avril 1976 : «1. Le programme du Gouvernement est soumis à l'examen de l'Assemblée de la République par une déclaration dans les dix jours suivants sa nomination. 2. Lorsque l'Assemblée de la République ne tient pas séance, elle est obligatoirement convoquée à cet effet par son Président. 3. Jusqu'à la clôture des débats, qui ne peuvent pas durer plus de trois jours, chaque groupe parlementaire peut proposer le rejet du programme et le Gouvernement peut demander l'adoption d'un vote de confiance. 4. Le programme du Gouvernement est rejeté à la majorité absolue des députés en exercice.

¹⁹²⁰ A titre d'exemple, l'article 129 de la Constitution portugaise impose au Président de la République de solliciter l'autorisation de l'Assemblée de la République, ou d'une commission permanente en cas de déplacement en dehors du territoire national.

parlementarisme négatif¹⁹²¹. Ainsi, celui-ci n'avait pas besoin d'obtenir un vote de confiance explicite du *Riksdag*. Toutefois, cette procédure a été en partie revue par la réforme constitutionnelle de 2010. Aux termes du nouvel article 3 du Chapitre VI de la Constitution suédoise prévoit désormais un vote systématique du *Riksdag*, le Premier ministre ne pouvant entrer en fonction en cas de vote défavorable de plus de la moitié des membres¹⁹²². Le mécanisme de confiance implicite qui régissait l'arrivée du nouveau chef de gouvernement est donc repensée. Ce système paraît d'ailleurs correspondre subjectivement davantage à l'inclinaison moniste du système suédois.

Le Président de la République ne joue en effet aucun rôle dans la désignation du chef du Gouvernement, seul le Président du *Riksdag* étant constitutionnellement habilité à choisir le Premier ministre au terme d'un processus de consultation de l'ensemble des formations politiques siégeant à l'Assemblée. Le *Riksdag* se prononce alors sur la proposition de son Président, celle-ci étant rejetée en cas de vote négatif de plus de la moitié des membres. La Constitution suédoise prévoit cependant que dans l'hypothèse où le « le Riksdag a rejeté quatre fois une proposition de son président, la procédure de désignation du Premier ministre sera interrompue et ne sera reprise qu'après de nouvelles élections au Riksdag »¹⁹²³.

Ce processus de désignation extrêmement sophistiqué confère au Premier ministre nouvellement nommé une certaine force¹⁹²⁴. Seul pourvu de la confiance du *Riksdag*, il dispose d'une complète autonomie dans la désignation des membres de son Gouvernement, et aucun vote parlementaire n'est susceptible d'infirmes ses choix. Le Premier ministre suédois dispose ensuite d'une totale prépondérance institutionnelle dans la direction du Gouvernement. Lui seul détient le pouvoir de relever individuellement les ministres de leurs fonctions. L'autonomie dont il dispose pour établir l'architecture du Gouvernement apparaît donc comme le prolongement naturel de cette prépondérance.

Dans les trois systèmes, l'autonomie organique du Gouvernement s'inscrit donc dans une logique de renforcement plus global de l'autorité du Premier ministre dans l'équilibre général des institutions.

¹⁹²¹ Sur cette question voir notamment Ph. LAUVAUX et A. LE DIVELLE, *op.cit.*, pp 619-620.

¹⁹²² Selon les termes du nouvel article 3 du Chapitre VI : « le Riksdag détermine par la voie d'un vote si le Premier ministre dispose d'un soutien suffisant au Riksdag. Si plus de la moitié des membres du Riksdag vote non, le Premier ministre devra être déchargé de ses fonctions ».

¹⁹²³ Nouvel article 5 du chapitre VI de la Constitution du 28 février 1974.

¹⁹²⁴ Ph.LAUVAUX et A. LE DIVELLE, *op.cit.*, p 621.

Pour autant, cette indépendance institutionnelle ne semble pas avoir été véritablement pensée par le constituant, mais paraît au contraire résulter davantage de la pratique naturelle des institutions. Philippe Lauvaux et Armel le Divillec observent cependant qu'il résulte des travaux préparatoires que les rédacteurs de la Constitution ont considéré que le gouvernement devait rester libre de fixer lui-même les règles quant au processus de décision au sein du Conseil des ministres¹⁹²⁵. Ainsi, l'esprit général inclinait plutôt dans le sens d'un renforcement de l'autorité du Premier ministre. Quoiqu'il en soit, l'incidence de cette autonomie organique sur la structure gouvernementale est très variable dans ces différents systèmes constitutionnels.

B. L'incidence de l'autonomie organique du Gouvernement sur le nombre de membres

En Allemagne, la composition du gouvernement *stricto sensu* est assez resserrée en comparaison avec les autres grandes démocraties contemporaines. L'observation attentive des cabinets formés depuis l'arrivée au pouvoir d'Helmut Kohl en 1974 montre que le nombre de ministres n'a jamais dépassé la vingtaine depuis cette période¹⁹²⁶. Il oscille généralement autour de la quinzaine, le deuxième gouvernement Schröder formé le 22 octobre 2002, n'ayant même compté que treize ministres fédéraux¹⁹²⁷. Les quatre cabinets Merkel comportaient systématiquement quinze membres. Cette sobriété est souvent saluée par les observateurs qui y voient la preuve qu'une structure gouvernementale rationalisée peut fonctionner. Mathieu Caron observe d'ailleurs que dans le débat français sur la nécessité d'une diminution du nombre de ministres, la comparaison avec l'Allemagne est fréquemment avancée¹⁹²⁸.

En réalité, l'organisation de l'exécutif allemand est plus complexe qu'il n'y paraît. Les ministres fédéraux sont ainsi appuyés par un ou deux secrétaires d'Etat administratifs, qui ne sont pas membres du cabinet, mais détiennent une fonction essentielle d'assistance du ministre dans la gestion courante de son ministère. S'ils ne jouent pas un rôle politique à proprement parler, les secrétaires d'Etat administratifs constituent bien un rouage essentiel du fonctionnement de l'exécutif. Existents

¹⁹²⁵ *Ibid*, p 624.

¹⁹²⁶ Ce nombre était ainsi de dix-neuf ministres fédéraux dans le Gouvernement Kohl IV formé le 18 janvier 1991.

¹⁹²⁷ Il convient cependant de relever que le Gouvernement Schröder I formé le 27 septembre 1998 comptait de manière usuelle quinze ministres.

¹⁹²⁸ M.CARON, *op.cit.*, p 134.

également des délégués du gouvernement fédéral dont l'office est de conseiller le Chancelier ou un ministre fédéral sur certains sujets techniques ou particuliers. Cette institution est originale en ce qu'elle confère à son titulaire une certaine indépendance tout en lui permettant d'être étroitement associé à la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans son domaine de compétence¹⁹²⁹. Le nombre de délégué du gouvernement fédéral avoisine généralement la trentaine.

Une loi de 1967 a par ailleurs créé des secrétaires d'Etat parlementaire dont le rôle est d'assister le ministre fédéral dans le volet parlementaire de la mise en œuvre de sa politique et de le seconder dans ses obligations parlementaires. Cette institution n'est pas sans rappeler celle des *junior ministers* britannique, ce d'autant que le titulaire d'une telle fonction a depuis 1974 l'obligation d'être également membre du *Bundestag*¹⁹³⁰. Comme au Royaume-Uni, l'institution joue un rôle majeur dans la structuration de la coalition gouvernementale et constitue un précieux rouage pour domestiquer les groupes politiques. S'ils ne sont pas formellement membres du Gouvernement, les secrétaires d'Etat parlementaires sont cependant nommés par le Président fédéral, sur proposition du Chancelier, et après aval du ministre fédéral auquel ils doivent être attachés. Leur importance dans le fonctionnement de l'exécutif allemand est donc indéniable.

Le Président fédéral peut par ailleurs, sur proposition du Chancelier, conférer à un secrétaire d'Etat le titre de ministre d'Etat. Cette distinction, qui n'a pas le même sens qu'en France et demeure subalterne du rang de ministre fédéral, est essentiellement honorifique et vise à conférer à son titulaire un surcroît de légitimité par rapport aux autres secrétaires d'Etat parlementaires. Une autre explication avancée pour justifier cette stratification supplémentaire résiderait dans la nécessité d'octroyer à son titulaire un prestige supérieur dans le cadre d'activité réalisée à l'étranger. Ainsi, on observera que le délégué du Gouvernement fédéral en charge de la culture et des médias est généralement pourvu du titre de ministre d'Etat, ce qui s'explique en partie par le fait que dans la plupart des autres démocraties européennes, un tel portefeuille est dévolu à un membre du gouvernement à part entière.

¹⁹²⁹ Pour une illustration intéressante du rôle joué par les délégués du gouvernement fédéral allemand, voir notamment sur le site du ministère des affaires étrangères allemand, le portrait de la déléguée du gouvernement fédéral à la politique des droits de l'homme et à l'aide humanitaire. <https://www.auswaertiges-amt.de/fr/ministere/03-coordonateurs-delegues/05-delegue-droits-de-lhomme/1240966>.

¹⁹³⁰ Armel le Divellec observe cependant une exception notoire à l'application de cette règle en 1999. Cf A.le DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, LGDJ, 2004, p 230.

En tout Etat de cause, si le nombre de ministres fédéraux qui composent le gouvernement allemand est assez restreint, le pouvoir gouvernemental allemand s'appuie sur une architecture plus complexe. Philippe Lauvaux et Armel le Divellec montrent d'ailleurs que le nombre de secrétaires d'Etat parlementaires a plutôt eu tendance à croître. Alors qu'ils n'étaient que sept en 1967, cette catégorie représentait trente-trois personnes pour quinze ministres en 2013¹⁹³¹. Toutefois, seuls les ministres fédéraux sont formellement membres du Gouvernement fédéral allemand, et les secrétaires d'Etat parlementaires ne participent qu'occasionnellement au Conseil des ministres.

En Suède, la structure gouvernementale est nettement plus fournie. Le nombre de ministres est généralement supérieur à vingt. Ainsi le Gouvernement Löfven comptait au lendemain de sa formation le 3 octobre 2014 vingt-trois ministres en sus du Premier ministre. Au gré des remaniements successifs, puis postérieurement au renouvellement consécutif au changement de législature le 21 janvier 2019, ce chiffre a légèrement diminué, l'actuel équipe gouvernementale en comportant vingt-deux¹⁹³². Ce *numerus clausus* est extrêmement constant puisque durant tout le mandat de son prédécesseur Frédéric Reinfeldt, le nombre de ministres a oscillé entre vingt-et-un et vingt-trois¹⁹³³, et qu'il fut sensiblement identique durant les dix années de Gouvernement de Göran Persson.

En réalité, l'organisation gouvernementale suédoise est peu comparable à celle des autres systèmes politiques. En effet, l'architecture repose sur une organisation par pôles, chaque ministère ayant à sa tête non pas un seul mais plusieurs ministres, l'un d'entre eux coordonnant l'activité de l'ensemble du portefeuille et les autres prenant en charge un secteur d'activité plus technique se rattachant à ce domaine de compétence¹⁹³⁴. Par exemple, le ministère de finances actuel comporte trois ministres, un ministre des finances qui couvre l'ensemble du périmètre d'action concerné, un ministre de l'administration publique et un ministre des marchés financiers et vice-ministre des finances qui

¹⁹³¹ Ph.LAUVAUX et A.le DIVELLEC, *op.cit.*, p 624

¹⁹³² La composition du Gouvernement passe de vingt-trois à vingt-deux membres au lendemain du remaniement du 27 juillet 2017. Elle demeurera de vingt-deux membres après le renouvellement du 21 janvier 2019.

¹⁹³³ A sa formation le 6 octobre 2006, le gouvernement Reinfeldt compte vingt-et-un membres. Ce chiffre est porté à vingt-trois lors du remaniement du 5 octobre 2010, et diminue légèrement à vingt-deux lors du remaniement du 29 septembre 2011.

¹⁹³⁴ Peu connue des observateurs, cette organisation est rigoureusement retranscrite sur le site de l'ambassade de France en Suède. <https://www.swedenabroad.se/fr/ambassade/france-paris/actualite>.

prennent spécifiquement en charge l'activité gouvernementale dans ces domaines¹⁹³⁵.

Une telle structure est originale en ce qu'elle ne correspond pas rigoureusement à l'organisation hiérarchisée que l'on retrouve dans nombre de régimes où des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat sont fréquemment placés sous la tutelle d'un ministre de plein exercice. Ici, le système retenu est plus atypique, dans la mesure où les ministres d'un même ministère sont tous titulaires d'un portefeuille de plein exercice et participent couramment au Conseil des ministres. Simplement, le ministre qui prend en charge l'ensemble du domaine de compétence concerné exerce sur ses acolytes un pouvoir de coordination. Ce léger primat n'est que d'ordre symbolique, et il est généralement marqué par un rang de préséance plus avantageux¹⁹³⁶. Sous cette appréhension, le nombre de ministère est alors plus faible puisqu'il dépasse à peine la dizaine¹⁹³⁷.

Une telle organisation gouvernementale atténue quelques peu la portée de la hiérarchie existante entre les ministres. Pour éviter un fonctionnement gouvernemental trop anarchique, il est d'usage en Suède que les différents ministères travaillent de concert. Lorsqu'un dossier revêt une dimension plurielle ou mobilise plusieurs administrations, les ministres ont l'obligation tacite d'agir de manière conjointe¹⁹³⁸. Cette vision des choses entraîne un fonctionnement peu cloisonné et conduit à accorder au principe de solidarité gouvernementale une très large portée.

Autre particularité cependant plus commune, le Gouvernement suédois comprend toujours un vice-Premier ministre qui se voit également attribué un portefeuille gouvernemental parmi les plus symboliques. Durant l'ère Löfven, le titre a systématiquement été accordé au titulaire du climat et de l'environnement, ce qui semble relever d'une volonté institutionnelle de conférer un léger primat à ce

¹⁹³⁵ Au sein du ministère des finances le portefeuille de ministre des finances est détenu par Mme Magdalena Andersson, celui de ministre de l'administration publique par Mme Lena Michenko et celui de ministre des marchés financiers et vice-ministre des finances par Mme Asa Lindhagen.

¹⁹³⁶ Il convient cependant de relever que dans le Gouvernement Löfven, les ministres d'un même ministère se suivent directement dans l'ordre gouvernementale ce qui réduit encore le primat du ministre coordonnateur. Cette logique n'était cependant pas celle du ministère Reinfeldt, où le système de pôle ministériel n'était pas encore totalement institutionnalisé. Le ministre de l'enseignement scolaire dépassait ainsi dans l'ordre protocolaire celui de l'éducation nationale et de la recherche.

¹⁹³⁷ Toujours selon l'ambassade de Suède les onze ministères sont l'emploi, les finances, la défense, les infrastructures, la justice, la culture, l'environnement et le climat, les entreprises et l'innovation, la santé et les affaires sociales, l'éducation et la recherche, et les affaires étrangères. On notera cependant l'existence d'un ministre des affaires européennes attaché non pas aux affaires étrangères mais au Premier ministre.

¹⁹³⁸ SERVICES DU GOUVERNEMENT DE SUEDE, *Le système suédois de gouvernance*, Division communication des services du Gouvernement de Suède, p 3.

portefeuille¹⁹³⁹. La pratique fut cependant plus fluctuante sous l'autorité de Frédéric Reinfeldt puisque le poste de Vice-Premier ministre a d'abord été accordé au ministre des entreprises¹⁹⁴⁰, avant d'être attribué au ministre de l'éducation nationale¹⁹⁴¹. Quoiqu'il en soit, l'octroi de cette distinction offre à son titulaire une légère préséance dont la portée demeure essentiellement symbolique. Si le Vice-Premier ministre peut remplacer le chef du Gouvernement en cas d'absence à la tête du Conseil des ministres, l'intérim peut parfaitement être effectué par un autre ministre.

Enfin, il importe de noter qu'en Suède également, les ministres disposent de plusieurs secrétaires d'Etat qui les assistent dans la gestion quotidienne de leur portefeuille, mais ne sont pas formellement intégrés à la structure gouvernementale. Là encore, l'institution se situe à mi-chemin entre fonction politique et fonction administrative. En réalité, les deux sphères sont facilement confondues en Suède puisque l'ensemble du personnel administratif adjoint à un ministre cesse mécaniquement ses fonctions en cas de changement de Gouvernement¹⁹⁴². Ce mode de fonctionnement est intéressant en ce qu'il s'inscrit parfaitement dans la logique suédoise d'une structuration de l'exécutif *lato sensu* peu cloisonnée et peu verticale.

L'organisation gouvernementale suédoise est donc délicate à analyser. Prise dans sa globalité, la structure même du Gouvernement apparaît très rationalisée si l'on se borne à prendre à la dizaine de ministères qui constituent les fondations de l'édifice. Elle est plus substantielle si l'on se fie au nombre global de ministres, puisque celui-ci est en moyenne deux à trois fois plus élevé que le nombre de ministères. Enfin, la présence de secrétaires d'Etat et de nombreux conseillers politiques qui ne sont pas formellement membres du Gouvernement mais apportent un concours important à l'action gouvernementale, conduit à infléchir largement la perception subjective d'une structure fortement resserrée.

La structure gouvernementale portugaise est présentée par la plupart des auteurs comme prolifique. Elle est souvent opposée à d'autres modèles comme l'Allemagne ou comme la Suède pour son absence

¹⁹³⁹ Ce portefeuille a été successivement détenu par Asa Romson, Isabella Lövin et Pär Bolund.

¹⁹⁴⁰ Maud Olofsson a été nommée vice-Premier ministre, ministre des entreprises et de l'énergie lors de la formation du gouvernement le 24 octobre 2006. Elle a conservé ce portefeuille jusqu'en 2010.

¹⁹⁴¹ Jan Björklund a été nommé Vice-Premier ministre, ministre de l'éducation nationale après le remaniement du 5 mars 2010/

¹⁹⁴² SERVICES DU GOUVERNEMENT DE SUEDE, *op.cit.*, p 7.

de rationalisation. Sans être parfaitement infondé, ce constat gagne cependant à être tempéré. En effet, le Portugal privilégie une conception très inclusive du Gouvernement puisque conformément à la Constitution du 2 avril 1976 en sont membres les ministres de plein exercice, les secrétaires d'Etat et les sous-secrétaires d'Etat¹⁹⁴³. Or, il a été montré que ces strates existaient également dans les autres systèmes constitutionnels, mais qu'elles étaient simplement exclues de la composition du gouvernement au sens organique du terme. Une telle différence dans l'appréhension même de la notion de gouvernement introduit nécessairement un biais dans la comptabilité.

Au Portugal, le nombre de ministres titulaires d'un portefeuille de plein exercice est extrêmement variable. Le deuxième gouvernement formé par Antonio Costa au lendemain des élections législatives d'octobre 2019 compte dix-neuf ministres. La première équipe du même nom ne comportait que dix-sept membres¹⁹⁴⁴. Toutefois, ce chiffre peut-être parfois nettement inférieur. Ce fût notamment le cas dans le Gouvernement Coelho, postérieurement aux élections législatives de juin 2011, puisque dans sa composition initiale cette équipe ne comptait que onze titulaires d'un portefeuille de plein exercice¹⁹⁴⁵. Cela semble résulter d'une logique revendiquée de rationalisation de la strate gouvernementale la plus élevée, puisque les deux remaniements qui interviendront durant cette législature ne conduiront qu'à une très légère augmentation du nombre de ministres de plein exercice, celui-ci étant porté à douze lors du remaniement du 13 avril 2013.

De manière usuelle et au moins depuis le début des années 2000, le nombre de ministres titulaire d'un portefeuille plein n'a donc jamais excédé la vingtaine et a toujours été compris entre onze et dix-neuf¹⁹⁴⁶. En cela, il est généralement très légèrement plus élevé qu'en Allemagne, et nettement

¹⁹⁴³ Selon les termes mêmes de l'article 183 : « Le gouvernement est composé du Premier ministre, des ministres, des secrétaires, et des sous-secrétaires d'Etat ».

¹⁹⁴⁴ Ce gouvernement qui est le premier à être dirigé par Antonio Costa est formé aux élections législatives de 4 octobre 2015, le 26 novembre 2015.

¹⁹⁴⁵ Dans ce gouvernement formé le 21 juin 2015 par Pedro Passos Coelho le 21 juin 2011 les ministères sont les suivants : les finances, les affaires étrangères, la défense nationale, l'intérieur, la justice, les affaires parlementaires, l'économie et l'emploi, l'agriculture l'environnement et l'aménagement du territoire, la santé, l'éducation nationale la recherche et la science, la solidarité et la sécurité sociale.

¹⁹⁴⁶ Si l'on s'attarde sur la composition des gouvernements formés depuis 2002, le Gouvernement Barroso comptait à sa formation, le 6 avril 2002 seize ministres de plein exercice, et ce chiffre a pu occasionnellement être porté à dix-sept. Le gouvernement Lopes qui est entré en fonction le 17 juillet 2004 comptait lors de sa formation dix-neuf ministres. Le gouvernement Socrates formé le 12 mars 2005 en comportait seize, tout comme la deuxième équipe gouvernementale du même nom formée quatre ans plus tard le 26 octobre 2009. Le premier gouvernement Passos Coelho a donc conduit à une baisse drastique du nombre de ministres de plein exercice à onze membres, mais le deuxième gouvernement du même nom formé le 30 octobre 2015 en comptera de nouveau seize. Le Gouvernement Costa formé seulement quelques semaines plus tard le 26 novembre 2015 en comporte dix-sept.

inférieur à celui de la Suède. De même, il n'est pas non plus beaucoup plus important qu'en Belgique où le constituant a limité à quatorze le nombre de portefeuilles de plein exercice, et qu'en Italie où la dernière version consolidée en 2021 du décret-loi de 1999 fixe le nombre de ministres titulaires à quinze. Si on limite notre analyse à l'échelon le plus élevé de la hiérarchie gouvernementale, le constat porté d'un gouvernement portugais pléthorique paraît assez peu justifié. En revanche, le caractère fluctuant de ce nombre surprend davantage et tend à montrer une très forte personnalisation de la pratique.

Le nombre de secrétaires d'Etat est tout aussi variable que celui des ministres. L'actuel gouvernement Costa en comporte tout de même cinquante¹⁹⁴⁷ qui s'ajoutent aux dix-neuf ministres de plein exercice. Ici, c'est bien la somme des deux strates gouvernementales qui peut effectivement donner le sentiment d'une équipe extrêmement nombreuse. Toutefois, le gouvernement Costa a bien été considéré par la presse comme marquant un « record » en termes de nombres de postes attribués¹⁹⁴⁸. De manière plus habituelle, il semble que chaque ministre dispose d'au moins un ou deux secrétaires d'Etat, certains départements économiques ou sociaux en comportant généralement trois ou quatre. Comme pour les ministres de plein exercice, le choix d'avoir recours à un nombre plus ou moins important de secrétaires d'Etat relève du libre arbitre de l'exécutif. Il ne faudrait pas cependant penser qu'au Portugal un nombre de ministres de plein exercice moins élevé entraîne nécessairement une augmentation du volume de la strate inférieure : le gouvernement Coelho ne comptait ainsi que vingt-et-un secrétaires d'Etat¹⁹⁴⁹.

La comparaison montre donc que le gouvernement portugais comporte effectivement un nombre de membres plus élevé qu'en Allemagne et en Suède, mais cet écart important repose essentiellement sur l'intégration des strates les moins importantes de l'exécutif à la composition formel du Gouvernement. La mise en parallèle avec le gouvernement français est également intéressante. Elle tend à montrer un nombre de membres tendancielle plus élevé au Portugal sans que cette différence ne soit nécessairement significative. Dans ces deux systèmes la structure gouvernementale n'est jamais fixée

¹⁹⁴⁷ Selon le site internet du ministère français des affaires étrangères qui rapporte la composition intégrale du gouvernement portugais : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/portugal/presentation-du-portugal/article/composition-du-gouvernement>

¹⁹⁴⁸ L.ETCHEBERS-SOLA, « Portugal, le nouveau gouvernement d'Antonio Costa en marche », *Le petitjournal*, 6 novembre 2019.

¹⁹⁴⁹ « Portugal : Passos Coelho présente son gouvernement minoritaire de droite », *L'Express*, 27 octobre 2015.

ne varietur, et l'élasticité en la matière est plus importante au Portugal, comme en atteste la composition du premier gouvernement Coelho. Cette absence totale de fixité entraîne en revanche une plus forte instabilité de l'architecture du Gouvernement.

C. L'incidence de l'autonomie organique sur la stabilité de l'architecture gouvernementale

Les difficultés à obtenir des données solides nous contraignent à nous focaliser sur les seuls ministères de plein exercice. En Allemagne comme en Suède, cette délimitation *ratione materiae* s'impose puisque seuls les titulaires d'un portefeuille de plein exercice sont formellement intégrés à la structure gouvernementale. Au Portugal, où les secrétaires d'Etat relèvent bien du gouvernement au sens matériel du terme, la grande variabilité du nombre de titulaire de cette fonction suffit à renseigner sur l'absence de constance au sein de cet échelon, celui-ci pouvant assez facilement glisser du simple au double. De même, l'importance de la matière nous contraint à borner quelque peu notre étude en nous focalisant pour l'essentiel sur les gouvernements formés depuis le début des années 2000. Les enseignements susceptibles d'en découler paraissent de nature à éclairer sur le phénomène dans sa globalité.

En Allemagne, l'architecture des portefeuilles ministériels les plus importants s'avère particulièrement stable. Cette continuité trouve partiellement sa source dans la longévité des Chanceliers. Ainsi, au sein des quatre gouvernements Merkel la dénomination et le périmètre exact de chaque département n'a connu que très peu de modifications. La colonne vertébrale de l'édifice est restée totalement inchangée. Toutefois, la protection du consommateur, qui était rattachée au ministère de l'alimentation et de l'agriculture dans les gouvernements Merkel I et II, relève dans les troisièmes et quatrièmes équipes du même nom du ministre de la justice¹⁹⁵⁰. De même, les travaux publics, qui dépendaient dans les trois premiers gouvernements du ministre des transports et du développement urbain, ont été placés sous la houlette du ministre de l'intérieur dans l'actuelle équipe¹⁹⁵¹, et le périmètre de ce premier

¹⁹⁵⁰ Dans le gouvernement Merkel III et IV, le ministère de la justice est ainsi nommé ministère de la justice et de la protection du consommateur. Dans les gouvernements Merkel I et II ce domaine de compétence était confié au ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection du consommateur. Le regroupement de la protection du consommateur et de la justice intrigue, car il est relativement rare de voir les contours d'un portefeuille régalien ainsi modifié, même si les questions de justice distributive sont par essence régaliennes.

¹⁹⁵¹ Le ministère de l'intérieur est ainsi renommé, ministère de l'intérieur, des travaux publics et de la patrie dans le gouvernement Merkel IV.

département a été légèrement retouché¹⁹⁵². Enfin, le ministère de l'économie et de la technologie des deux premiers gouvernements, deviendra ministère de l'économie et de l'énergie¹⁹⁵³. Ce sont les seuls changements qui ont affecté la structure gouvernementale allemande depuis l'élection de la Chancelière le 18 septembre 2005.

Cette stabilité semble d'ailleurs prévaloir en cas de changement de Chancelier, et les différences dans le découpage des départements ministériels entre les gouvernements Schröder et les gouvernements Merkel sont ténues. Ainsi, les portefeuilles dits économiques ou sociaux, qui sont souvent sujets à une importante instabilité sont restés pour la plupart identiques. A titre d'exemple les six gouvernements formés par les deux Chanceliers comportaient un ministre de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, un ministre de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire, et un ministre de l'éducation et de la recherche chacun de ces intitulés étant resté rigoureusement inchangé. Dans les deux gouvernements Schröder, on relèvera cependant que l'économie et le travail étaient regroupés en un seul département¹⁹⁵⁴. De même, le ministère des transports et des travaux publics supervisait-il également le logement¹⁹⁵⁵. Enfin, dans l'équipe Schröder II uniquement, la santé s'était vu adjoindre les affaires sociales.

Une telle constance contraste avec la pratique de certaines démocraties contemporaines. Toutefois, comme dans d'autres Pays certaines dénominations ministérielles ont disparues parce qu'elle correspondait à un besoin ponctuel qui n'avait plus lieu d'être. Ainsi, le ministère des affaires du plan Marshall¹⁹⁵⁶, le ministère des expulsés, des blessés et des réfugiés de guerre¹⁹⁵⁷, et de manière plus récente le ministère des relations intra allemandes¹⁹⁵⁸, le ministère des postes et

¹⁹⁵² Ce ministère est désormais intitulé ministère des transports et des réseaux numériques.

¹⁹⁵³ Dans le Gouvernement Merkel IV ce portefeuille est d'ailleurs confié au vice-Chancelier.

¹⁹⁵⁴ Dans les quatre gouvernements Merkel le portefeuille du travail est délié de l'économie est confié à un ministre du travail et des affaires sociales.

¹⁹⁵⁵ Dans les gouvernements Merkel, ce champ de compétence est tout bonnement supprimé.

¹⁹⁵⁶ Le ministère fédéral du Plan Marshall est institué en 1949, au lendemain de la Seconde guerre mondiale pour gérer les fonds résultant du plan Marshall. Il devient en 1953 le ministère du trésor et est supprimé en 1969.

¹⁹⁵⁷ Créé en 1949 au lendemain de la Seconde guerre mondiale, ce portefeuille est dissous en 1969.

¹⁹⁵⁸ Créé en 1949, ce ministère avait la charge de la gestion des relations avec l'Allemagne de l'Est. En effet ce territoire n'étant pas à proprement parler considéré comme étranger, mais bien comme une parcelle du territoire allemand que les contraintes d'une occupation étrangère ne permettaient pas de soumettre à la loi fondamentale allemande, il ne pouvait relever du ministre fédéral des affaires étrangères. Ce département est logiquement supprimé en 1991 après la réunification.

télécommunications¹⁹⁵⁹, et le ministère des affaires du conseil fédéral de défense¹⁹⁶⁰ ont-ils notamment disparus.

En Suède, l'architecture gouvernementale est beaucoup plus mouvante. Sous l'égide de Stefan Löfven, l'intitulé et le périmètre exact des départements les plus importants dans l'ordre protocolaire ont ainsi beaucoup évolués au gré des remaniements successifs. L'exemple le plus flagrant en la matière est sans doute à rechercher dans le domaine environnemental. Ainsi, au jour de sa formation, le 3 octobre 2014, le gouvernement Löfven comptait-il une Vice-Première ministre, ministre du climat et de l'environnement, une ministre de l'énergie et une ministre du logement, des technologies de l'information et du développement urbain. Lors du remaniement 25 mai 2016, le poste de Vice-Première ministre en charge du climat est fusionné avec le portefeuille de la coopération¹⁹⁶¹, et un ministère de l'environnement disjoint est institué¹⁹⁶². De même, les contours et la dénomination du deuxième département ministériel sont légèrement revus, puisque celui-ci est désormais intitulé ministère du logement et de la numérisation. Enfin, le ministère de l'énergie est supprimé. Ce découpage évoluera de nouveau lors du remaniement du 21 janvier 2019 : le climat et l'environnement sont à nouveau regroupés sous l'égide du même portefeuille¹⁹⁶³, et le logement est désormais fondu avec les marchés financiers¹⁹⁶⁴.

De manière plus inédite, cette instabilité architecturale touche également les portefeuilles du domaine régalien ou diplomatique. Ainsi, le ministère de la justice et de l'immigration ont-ils d'abord été fusionnés¹⁹⁶⁵. De même, dans la première équipe, on relèvera la présence d'un ministre de la stratégie, de l'avenir et de la coopération nordique placé en troisième position dans l'ordre protocolaire¹⁹⁶⁶, et

¹⁹⁵⁹ En Allemagne ce portefeuille est créé dès 1949. Ses attributions sont absorbées par le ministère des finances en 1998, dans un contexte d'ouverture à la concurrence de ce secteur d'activité.

¹⁹⁶⁰ Créé en 1964, ce portefeuille est formellement supprimé en 1966.

¹⁹⁶¹ Dans la composition du gouvernement au 25 mai 2016 Isabella Lovin est ainsi Vice-Première ministre, ministre de la coopération internationale pour le développement du climat.

¹⁹⁶² Situé à la même position dans l'ordre protocolaire que le ministère de l'énergie ce département semble couvrir également ce domaine de compétence.

¹⁹⁶³ Isabella Lövin bénéficie désormais du titre suivant : Vice-Première ministre, ministre de l'environnement et du climat.

¹⁹⁶⁴ Le portefeuille est désormais intitulé ministère des marchés financiers et du logement.

¹⁹⁶⁵ Dans la composition initiale du gouvernement, lors de sa formation le 3 octobre 2014 Morgan Johansson est ministre de la justice et de l'immigration.

¹⁹⁶⁶ Ce portefeuille relativement hybride semble regrouper à la fois un volet planification et prospective et un volet relation entre les Etats de Scandinavie.

un ministre de la coopération internationale et du développement. Lors du remaniement du 25 mai 2016, le ministère de la coopération internationale est fusionné avec celui du climat¹⁹⁶⁷, et le ministère de la coopération nordique avec celui des affaires étrangères¹⁹⁶⁸. Puis, lors du remaniement du 27 juillet 2017, le ministère de l'intérieur et de la justice sont fusionnés pour former un seul et même département¹⁹⁶⁹, l'immigration devenant un portefeuille à part entière¹⁹⁷⁰. Est également créé un ministère de l'Union Européenne et du commerce. Cette organisation est de nouveau repensée le 21 janvier 2019, l'Union Européenne étant cette fois-ci disjointe du commerce est placée à la troisième place de la hiérarchie gouvernementale¹⁹⁷¹. La justice et l'intérieur forme de nouveau deux domaines de compétence disjoints, l'immigration étant replacée sous la houlette de la justice¹⁹⁷². Ce remaniement marque enfin la résurgence du ministère de la coopération nordique auquel est adjoint le commerce extérieur¹⁹⁷³.

D'occurrence relativement paradoxale, c'est dans les domaines économiques et sociaux que la structure gouvernementale est demeurée la plus stable durant l'ère Löfven. Ainsi, les intitulés et périmètres exacts du ministère de la sécurité sociale, du ministère de l'éducation, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et le ministère du travail vont-ils demeurer inchangés. De même, l'intitulé du ministère des finances n'a pas connu d'évolution, même si l'étendue de son champ de compétence a pu évoluer *ratione materiae* en raison notamment de la création d'un ministère du commerce extérieur autonome. Dans sa conception initiale, le ministère de la santé s'était vu adjoindre les soins et les sports, avant d'être fusionné avec les affaires sociales lors du remaniement du 27 juillet 2017. Le ministère de l'enseignement secondaire et de l'éducation des adultes et celui de l'enfance des personnes âgées et de l'égalité sont supprimés lors du remaniement du 21 janvier 2019, mais on relèvera à cette même date la création d'un ministère de l'égalité des genres.

¹⁹⁶⁷ Ce portefeuille est donc confié à une Vice-Première ministre. Voir supra.

¹⁹⁶⁸ Les deux domaines de compétence continuent ainsi à figurer dans l'intitulé du département ministériel sous le libellé ministère des affaires étrangères et de la coopération nordique.

¹⁹⁶⁹ Confié à Morgan Johansson qui occupait le portefeuille de la justice et de l'immigration dans l'équipe précédente ce portefeuille est renommé ministère de la justice et de l'immigration.

¹⁹⁷⁰ Ce portefeuille gouvernemental est confié à Hélène Fritzon qui fait son entrée au Gouvernement.

¹⁹⁷¹ Situé à la troisième place dans l'ordre protocolaire ce portefeuille est désormais nommé ministère des affaires de l'Union Européenne.

¹⁹⁷² Ce portefeuille est de nouveau confié à Morgan Johansson sous le libellé de ministère de la justice et des migrations.

¹⁹⁷³ Dans l'ordre protocolaire, ce portefeuille est immédiatement situé après le ministère de la coopération internationale pour le développement.

Ce phénomène d'instabilité architecturale est encore plus flagrant si l'on compare les gouvernements entre eux, et les intitulés et champs de compétence des départements du gouvernement Reinfeldt diffèrent de manière assez flagrante de ceux de l'équipe Löfven, de sorte qu'il est impossible d'effectuer un véritable travail comparatif sans se lancer dans un inventaire à la Prévert. On relèvera tout de même quelques constantes. Ainsi, il existe dans les six gouvernements un ministère de la sécurité sociale disjoint de celui de la santé¹⁹⁷⁴, et les intitulés du ministère de la défense et du ministère des finances sont restés constamment identiques. Cette fluctuation permanente dans l'organisation du découpage des différents portefeuilles est d'abord le fruit d'une pratique essentiellement personnalisée. Il apporte également l'illustration d'une corrélation entre un nombre important de départements et une structure gouvernementale plus facilement instable.

Cet Etat de fait n'est cependant pas systématique, et l'intitulé et la sphère de compétence des différents portefeuilles gouvernementaux apparaissent plus stables au Portugal où le nombre de ministres est pourtant plus variable. Ainsi, les changements de gouvernements n'y entraînent que des modifications à la marge de l'organisation retenue par le Premier ministre précédent. Ainsi, les trois dernières équipes comprennent toutes un ministre des affaires étrangères, des finances, de la défense, de l'intérieur, de l'éducation et de la santé dont l'intitulé n'a absolument pas varié. De même, il existe toujours un ministre prenant en charge la culture même si l'intitulé de ce portefeuille a pu être légèrement enrichi dans le Gouvernement Passos Coelho¹⁹⁷⁵. Spécificité portugaise, les gouvernements comportent toujours un ministre de la Présidence dont le périmètre peut parfois être enrichi d'un autre secteur d'activité comme la planification et la modernisation administrative¹⁹⁷⁶.

Quelques portefeuilles gouvernementaux peuvent connaître des évolutions marginales. Si tous les gouvernements comprennent un ministre en charge de l'environnement, l'intitulé du portefeuille et

¹⁹⁷⁴ L'intitulé et le périmètre exact de ce deuxième portefeuille est en revanche moins stable. Dans le gouvernement Reinfeldt, il a toujours été dénommé ministère de la santé et des affaires sociales et dans le gouvernement Löfven tantôt ministère de la santé, tantôt ministère de la santé publique des soins et des sports (voir infra). Il est même épisodiquement inexistant entre juillet 2017 et janvier 2019.

¹⁹⁷⁵ Dans le deuxième gouvernement Passos Coelho, Teresa Morais occupe les fonctions de ministre de la culture, de l'égalité et de citoyenneté.

¹⁹⁷⁶ Dans le deuxième gouvernement Passos Coelho, le titulaire de ce portefeuille occupait ainsi les fonctions de ministre de la Présidence et du développement régional. Dans le premier gouvernement Costa il avait le titre de ministre de la Présidence et de la modernisation administrative. Dans la deuxième équipe du même nom, il est simplement ministre de la Présidence, mais bénéficie du statut de ministre d'Etat.

l'étendue exacte de ses compétences ne sont pas fixés *ne varietur*¹⁹⁷⁷. Ainsi, l'aménagement du territoire a parfois pu être adjoint à ce premier domaine de compétence ou faire l'objet d'un département ministériel distinct¹⁹⁷⁸. Un petit nombre de nouveaux ministères ont fait leur apparition dans le gouvernement Costa, le ministère de la mer dont les prérogatives étaient précédemment attachées à l'agriculture et le ministère de la technologie¹⁹⁷⁹, de la science et de l'enseignement supérieur¹⁹⁸⁰. On relèvera également la présence d'un ministre adjoint dans la première équipe Costa, mais cette fonction ne sera pas reconduite dans la deuxième¹⁹⁸¹. *A contrario*, il faut remarquer dans le gouvernement Passos Coelho un ministre chargé des affaires parlementaires, portefeuille qui ne sera pas reconduit dans l'équipe suivante. Enfin, fait notoire, la présence d'un ministre du travail est fréquente mais non systématique dans les gouvernements portugais¹⁹⁸².

Cette tendance générale à la stabilité vaut même dans l'hypothèse d'un resserrement de la structure gouvernementale. Ainsi, dans le premier gouvernement Passos Coelho formé antérieurement et qui ne comportait que onze membres¹⁹⁸³, les différents ministères regroupaient déjà les domaines de compétences que l'on retrouve dans les équipes suivantes. Les portefeuilles régaliens, les affaires étrangères, la défense, l'intérieur et la justice existaient *in extenso* tout comme le ministère des finances et le ministère de la santé. L'économie et l'emploi ; l'éducation l'enseignement supérieur et la science ; l'agriculture, la mer, l'environnement et l'aménagement du territoire formaient chacun trois ministères¹⁹⁸⁴. De même, le ministre adjoint prenait également en charge les affaires

¹⁹⁷⁷ Dans le deuxième gouvernement Passos Coelho le titulaire de ce portefeuille est ministre de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie. Dans le premier gouvernement Costa, il est simplement ministre de l'environnement, mais l'intitulé est enrichi lors du remaniement du 15 octobre 2018 par l'ajout de la transition énergétique. Dans le deuxième gouvernement Costa, il est intitulé ministère de l'environnement et de l'action climatique.

¹⁹⁷⁸ Dans le gouvernement Passos Coelho, ce portefeuille était donc relié directement à l'environnement. Il est inexistant dans le premier gouvernement Costa. Dans la deuxième équipe Costa, on notera l'existence d'un ministre de plein exercice en charge de la « cohésion des territoires ».

¹⁹⁷⁹ Ce portefeuille de plein exercice fait son apparition dans le premier gouvernement Costa. Il sera maintenu dans le deuxième. Au sein du gouvernement Passos Coelho existait un ministre de l'agriculture et de la mer.

¹⁹⁸⁰ Dans le Gouvernement Passos Coelho II, il existait seulement un ministre de l'éducation et de la science, la recherche et l'enseignement supérieur n'étant pas formellement représentés. Dans les deux gouvernements Costa, existe un ministre de la science, de la technologie et de l'enseignement supérieur et un ministre de l'éducation nationale.

¹⁹⁸¹ Ce ministre a vocation à assister le Premier ministre dans la maîtrise quotidienne de ses fonctions.

¹⁹⁸² Dans les deux gouvernements Costa, le titulaire de ce portefeuille est ministre du travail, des solidarités et de la sécurité sociale. Dans les gouvernements Passos Coelho ce portefeuille n'existe pas formellement, mais il y a un ministre de la solidarité et de la sécurité sociale, l'emploi étant attaché à l'économie.

¹⁹⁸³ Pour rappel, ce Gouvernement n'a connu qu'une faible longévité, notamment en raison de l'impossibilité d'établir une coalition autour du programme gouvernemental de cette équipe.

¹⁹⁸⁴ Le regroupement de l'économie et de l'emploi, ou de l'éducation et de la science en un seul et même ministère n'a rien de bien original. Plus inhabituel est celui de l'environnement, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire, les

parlementaires¹⁹⁸⁵. Enfin, on relèvera que la culture ne faisait pas l'objet d'une délégation ministérielle. L'étude de la composition du premier gouvernement Passos Coelho est intéressante parce qu'elle montre que l'augmentation du nombre de ministres dans les gouvernements postérieurs résulte essentiellement de la scissiparité des départements préexistants et non de la création de nouveaux domaines de compétences, ce qui est de nature à favoriser une certaine stabilité gouvernementale.

En dépit des apparences et d'une relative variabilité quant au nombre de membres du gouvernement, l'architecture des départements ministériels portugais est donc relativement stable. L'inflation de la structure gouvernementale vient donc essentiellement des franges inférieures de la hiérarchie et du nombre de secrétaires d'Etat, ce qui peut donner lieu à des critiques notamment sur le fondement de considérations économiques, mais n'affecte pas directement le fonctionnement de l'Etat. De l'étude comparée entre les structures gouvernementales allemande, suédoise, portugaise, il ressort donc que le choix de laisser à l'exécutif une complète autonomie organisationnelle revêt des conséquences très variables. Il est difficile d'en déduire des enseignements qui s'imposeraient d'autorité.

§2. L'absence de corrélation évidente entre autonomie organique et instabilité de l'architecture du Gouvernement

De l'étude comparée, il ressort d'abord qu'il n'y a pas de corrélation évidente entre l'autonomie organique du Gouvernement et des effectifs gouvernementaux élevés. Ainsi, le nombre de ministres de plein exercice est sensiblement équivalent en Belgique¹⁹⁸⁶ et en Italie¹⁹⁸⁷ et en Allemagne¹⁹⁸⁸, et il n'est en moyenne que légèrement supérieur au Portugal¹⁹⁸⁹ et en France. La marge de manœuvre conférée à l'exécutif peut cependant être un facteur d'accélération du phénomène d'inflation ministérielle constatée. La situation de la Belgique avant la révision constitutionnelle du 17 février 1994 en apporte une illustration probante. C'est bien en raison d'une pratique institutionnelle

deux premiers domaines de compétence pouvant facilement être antagonistes.

¹⁹⁸⁵ Il disposait du titre de ministre adjoint et des affaires parlementaires.

¹⁹⁸⁶ Pour rappel l'article 99 de la Constitution du 17 février 1994 fixe à quatorze le nombre maximum de ministres de plein exercice. L'actuel gouvernement formé par Alexander de Croo en comporte rigoureusement ce nombre-là.

¹⁹⁸⁷ La version consolidée au 1er mars 2021, du décret législatif du 29 juillet 1999 fixe à quinze le nombre de ministres de plein exercice.

¹⁹⁸⁸ Pour rappel, il y a toujours eu quinze ministres de plein exercice dans les quatre gouvernements Merkel.

¹⁹⁸⁹ Si l'on excepte le premier Gouvernement Passos Coelho dans lequel le nombre de ministres était étonnamment bas, mais dont la durée de vie a été très faible, ce nombre oscille entre seize et dix-neuf membres.

abusives¹⁹⁹⁰, notamment face à la difficulté de pouvoir former des coalitions gouvernementales, que le constituant s'est estimé contraint d'intervenir. Ici, comme dans d'autres systèmes constitutionnels, l'autonomie conférée à l'exécutif a entraîné une personnalisation à outrance.

Il apparaît également que dans les régimes où le nombre de ministres est élevé, ce sont généralement les strates inférieures de la structure qui constituent la cause du phénomène d'instabilité constaté¹⁹⁹¹. Mais en la matière, il y a un biais comptable qui doit impérativement être relevé. Dans certains systèmes constitutionnels, le gouvernement n'est réputé comprendre que les ministres *stricto sensu*. Dans d'autres, sa définition comprend également les ministres délégués et les secrétaires d'Etat. Cette différence de perception n'est pas anodine car elle conduit parfois à des perceptions infondées.

A titre d'exemple, la plupart des observateurs considèrent que les effectifs gouvernementaux sont beaucoup plus élevés au Portugal qu'en Suède¹⁹⁹². Mais le delta constaté résulte essentiellement du modèle choisi par ces deux Pays. En Suède, seuls les ministres de plein exercice sont formellement membres du Gouvernement, contrairement au Portugal où celui-ci comprend aussi les secrétaires et les sous-secrétaires. Toutefois, en Suède aussi chaque ministre de plein exercice est systématiquement appuyé par plusieurs secrétaires d'Etat, qui ne sont toutefois pas formellement intégrés à la structure. Or, le nombre de ministres de plein exercice y est beaucoup plus élevé qu'au Portugal. Un tel constat amène à relativiser fortement l'idée reçue selon laquelle l'architecture gouvernementale suédoise serait fortement rationalisée et celle du Portugal pléthorique. Nous sommes simplement confrontés à des modèles dont l'organisation gouvernementale choisie n'est pas la même.

De même, l'Allemagne est souvent citée par les observateurs comme l'exemple même d'une structure

¹⁹⁹⁰ La composition pléthorique des derniers gouvernements Marteaux explique en grande partie la volonté du constituant de se saisir de cette question épineuse. Pour rappel le gouvernement Marteaux VIII qui précède la réforme constitutionnelle du 17 février 1994 comportait respectivement dix-neuf ministres de plein exercice, et onze secrétaires d'Etat.

¹⁹⁹¹ On peut penser notamment au Portugal où chaque ministre compte au moins un secrétaire d'Etat, et où les portefeuilles les plus importants peuvent en compter quatre. Cette réalité est cependant bien réelle en France, où le nombre de ministres délégués et de secrétaires d'Etat apparaît considérablement fluctuant, tout comme l'intitulé de leur périmètre (Voir Titre I, Chapitre II sur cette question).

¹⁹⁹² Matthieu Caron note ainsi : « Entre ces pays les effectifs gouvernementaux peuvent varier du simple au double comme entre le Portugal et la Suède par exemple », Cf M.CARON, *op.cit.*, p 134, et Jean-Eric Gicquel soutient également ce constat, Cf J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 17. Formellement, il est tout à fait fondé, mais résulte essentiellement d'une différence d'appréhension de la structure gouvernementale.

gouvernementale resserrée¹⁹⁹³. A ce sujet, Matthieu Caron note: « Lors de la réunion du Conseil des ministres franco-allemands, nombreux sont par exemple les commentateurs qui font remarquer qu'il y a deux fois plus de membres au sein du Gouvernement français que dans les rangs de l'équipe gouvernementale allemande »¹⁹⁹⁴. Mais là encore, cette analyse mérite d'être fortement pondérée lorsque l'on sait qu'existe à côté des *junior ministers*, et des secrétaires d'Etat parlementaires, et que cette seule dernière catégorie représente désormais plus d'une trentaine de membres¹⁹⁹⁵. Comme au Royaume-Uni, l'organisation gouvernementale allemande n'est pas pyramidale, mais repose bien sur un système de cercles, ce qui limite nécessairement la portée de toute comparaison en la matière.

L'étude réalisée montre qu'il peut y avoir une corrélation entre autonomie organisationnelle du gouvernement et instabilité de son architecture. L'intitulé, le découpage et le périmètre précis des départements ministériels apparaissent généralement plus instables dans les systèmes dans lesquels il n'y a pas eu d'intervention du constituant ou du législateur, quand-bien même celui-ci se bornerait à agir sur la question du nombre sans se focaliser sur celle de l'organisation en tant que telle. Ainsi en Belgique, en Italie ou au Royaume-Uni¹⁹⁹⁶, la structure gouvernementale apparaît-elle plus stable qu'en Suède, en France et dans une moindre mesure au Portugal¹⁹⁹⁷.

Naturellement, ce constat de principe mérite d'être relativisé. Ainsi, en Allemagne, où l'autonomie organique du gouvernement est consacrée, la stabilité de l'architecture gouvernementale est notable. En revanche, en Autriche, en dépit de l'encadrement législatif accordé, l'organisation et le découpage des différents portefeuilles apparaît beaucoup plus instable. Il faut donc en déduire que si l'autonomie organique constitue de manière incontestable une variable explicative de la stabilité architecturale, elle ne constitue nullement une garantie. Un nombre stable de départements ne fait aucunement obstacle à ce que le périmètre et l'intitulé des départements soient modifiés au gré des envies ou des besoins des titulaires de l'exécutif.

¹⁹⁹³ A. VINTRAY, « La France a deux fois plus de ministres que l'Allemagne », *Contrepoints*, 26 janvier 2013.

¹⁹⁹⁴ M. CARON, *op.cit.*, p 133.

¹⁹⁹⁵ Cette analyse est d'ailleurs relevée dans un article très étayé, Cf « Notre « gouvernement resserré » est-il plus resserré que celui de nos voisins ? », *Slate.fr*, 2 avril 2014.

¹⁹⁹⁶ Au sein de ce système constitutionnel, ce sont d'abord le poids des conventions de la Constitution qui permettent d'expliquer le maintien et la stabilité de certains départements ministériels.

¹⁹⁹⁷ Il ne faudrait pas cependant en déduire que le périmètre exact des départements est fixé *ne varietur*, mais les changements opérés demeurent plus rares et mesurés, et sont souvent la conséquence la plus directe de l'actualité.

Si l'autonomie organique du Gouvernement peut donc constituer un vecteur d'accélération de l'instabilité de l'architecture gouvernementale, elle ne saurait être considérée comme une cause exclusive. La forme, le régime et les données politiques de chaque Etat constituent également des variables explicatives importantes. Mais là encore aucun de ces éléments n'est absolument décisif. Ainsi, la logique voudrait qu'un Gouvernement soit plus resserré au sein d'un Etat fédéral qu'au sein d'un Etat unitaire, puisque dans la première hypothèse un certain nombre de compétences sont déléguées directement à l'entité Etatique fédérale : c'est notamment le cas en Allemagne et aux Etats-Unis, mais ce constat est pondéré en Autriche. De même, il aurait pu sembler logique que l'exécutif dispose d'une marge de manœuvre plus importante dans la formation de son Gouvernement au sein d'un régime présidentiel, où la cloison dressée entre les pouvoirs est réputée plus étanche, mais le régime américain va totalement à rebours de cette idée reçue.

Le nombre de ministres, et la stabilité de l'organisation gouvernementale dépendent donc de multiples facteurs, et l'autonomie dont disposent les responsables de l'exécutif n'est qu'une variable explicative parmi d'autres. Les règles en la matière dépendent d'abord de la tradition constitutionnelle et de la culture politique de chaque Pays.

CONCLUSION DU TITRE I -

Pour reprendre la formule employée par Mathieu Caron, l'autonomie dont dispose les têtes de l'exécutif pour fixer l'architecture du Gouvernement sous la Cinquième République est le « fruit de longues décennies de combat institutionnel »¹⁹⁹⁸. L'intervention du législateur en la matière s'est d'abord inscrite dans une logique de modération des pouvoirs, l'idée d'une structure gouvernementale développée étant perçue comme une source de renforcement putative de la puissance du pouvoir exécutif. Sans que cette approche légicentriste de la question ne soit totalement écartée, le débat s'est progressivement déplacé sur le terrain budgétaire, la limitation de l'inflation gouvernementale relevant alors d'un impératif de « bonne gouvernance ». Quelques réflexions plus approfondies, à l'instar de celles qui furent menées par les tenants du « révisionnisme constitutionnel » ont cependant livré une approche plus institutionnelle de cette controverse. L'encadrement de la structure gouvernementale n'est alors pas perçu comme un vecteur de son affaiblissement, mais au contraire comme un moyen de redonner à l'exécutif de l'autonomie vis-à-vis des formations politiques¹⁹⁹⁹.

L'Histoire constitutionnelle montre cependant que chaque velléité d'intervention du législateur s'est systématiquement soldée par un mouvement mécanique inverse de balancier. Il n'est pas illégitime de voir dans cette consolidation permanente de l'autonomie organique du Gouvernement une empreinte de notre passé monarchique²⁰⁰⁰. Ce principe apparaît en tout cas inscrit profondément dans la tradition constitutionnelle française. Il apparaît comme un pivot souvent méconnu mais cependant essentiel de la doctrine gaulliste qui fonde les institutions de la Cinquième République. Pour autant, le débat sur la nécessité d'un encadrement du nombre de ministres, ou plus largement de l'architecture gouvernementale de la Cinquième République est toujours resté vif, notamment sous l'angle du droit comparé.

¹⁹⁹⁸ M.CARON, *op.cit.*, p 128.

¹⁹⁹⁹ Là encore cette idée est affichée de manière totalement transparente dans l'œuvre de Jacques Bardoux qui, pour justifier son souhait d'un exécutif plus indépendant insiste sur la nécessité de libérer les Chambres de l'emprise des partis politiques. Cf J.BARDOUX, *op.cit.*, p 29. Cette thèse ne sera pas du tout reprise par le Général de Gaulle qui ne conçoit l'exécutif que comme totalement indépendant vis-à-vis du Parlement sur le plan organique.

²⁰⁰⁰ Jean Massot insiste sur l'importance de l'héritage de la Monarchie pour comprendre le positionnement institutionnel de la Cinquième République, et c'est une position à laquelle nous nous rangeons volontiers. Sur ce sujet, voir J.MASSOT, *op.cit.*, pp 31 et s.

Pourtant, l'étude comparée ne permet pas de montrer une réelle exception française en la matière. L'inflation du personnel ministériel sous la Cinquième République est incontestable mais ce phénomène touche aussi largement les autres démocraties contemporaines. *A contrario*, il apparaît que le débat sur la composition numérique du gouvernement est largement faussé par les différences d'approche organisationnelle, certains pays à l'instar de la France et du Portugal, privilégiant une structure pyramidale et fortement stratifiée, quand d'autres comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne favorisent un modèle circulaire, seul le premier cercle étant comptabilisé comme se rattachant à la structure gouvernementale. Ce biais comptable entraîne facilement une perception erronée des réalités de chaque Etat.

Il nous apparaît donc nécessaire de prémunir le lecteur contre tout nominalisme. L'absence d'encadrement par le constituant ou le législateur de la structure gouvernementale ne saurait à elle seule expliquer la tendance de certains pays à privilégier des gouvernements plus nombreux. Celle-ci est d'abord la résultante de la culture politique propre à chaque système. De même, si l'autonomie organique du Gouvernement peut constituer un facteur d'accélération indéniable, c'est rarement la cause première de l'instabilité architecturale de l'édifice gouvernemental.

Des facteurs comme la structuration de la vie partisane, le mode de gouvernement, ou la place dévolue au Chef de l'Etat semblent plus déterminants. Ainsi, sous la Cinquième République, le phénomène de présidentialisation du Régime constitue sans doute la cause première de l'instabilité architecturale prégnante.

Titre 2 : Le développement d'un phénomène « d'instabilité architecturale » inhérent à la Cinquième République.

Laissée en jachère par la majeure partie de la doctrine, la notion d'indépendance organique constitue cependant une donnée essentielle pour comprendre l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement de la Cinquième République. L'expression fait ainsi référence à la faculté dont dispose les têtes de l'exécutif à choisir l'organisation gouvernementale jugée la plus appropriée, sans avoir à satisfaire une quelconque norme, ou à solliciter l'approbation préalable d'un autre organe. Auteur d'une thèse remarquée sur la question, Mathieu Caron relève qu'un tel principe suppose notamment une autonomie de numération, une autonomie de hiérarchisation, et une autonomie de dénomination.

Cela a déjà été largement évoqué. Si la marge de manœuvre dont disposent les têtes de l'exécutif quant au choix des hommes qui composent le Gouvernement est inédite sous la Cinquième République, celle dont ils bénéficient pour déterminer la structure gouvernementale la plus appropriée n'est pas à proprement parler une donnée nouvelle. Pourtant, alors même qu'elle se démarque de ses devancières par sa stabilité gouvernementale, la Cinquième République dénote par son instabilité architecturale. Le silence constitutionnel de l'article 8 ne saurait donc seul expliquer le phénomène constaté, et il paraît difficile de ne pas établir de corrélation entre ce résultat et le présidentielisme majoritaire ambiant.

Pour appréhender à sa juste mesure le caractère considérablement mouvant de la structure gouvernementale, il importe d'étudier d'abord les données historiques du problème. L'organisation actuelle est un entrelacs de ministères traditionnels qui constituent le noyau stable du Gouvernement, sur lesquels se sont greffés au fil de l'histoire de nouveaux départements dont les contours précis dépendent des contingences du moment (Chapitre 1). Le phénomène d'instabilité architecturale constaté est aussi le corollaire de la présidentialisation du régime, celle-ci ayant entraîné une personnalisation à outrance de la pratique (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Une structure gouvernementale écartelée entre poids des traditions et contingences momentanées

Il a déjà été largement souligné combien les insuffisances et les silences de l'article 8 de la Constitution ont pu constituer la base de l'autonomie fonctionnelle du Gouvernement. Mais du caractère ouvert de cette norme découle également une autonomie organique. Comme le relève Mathieu Caron : « l'organisation gouvernementale dépend [...] totalement du bon vouloir du Chef de l'Etat ou du Premier ministre. En l'absence de règles constitutionnelles et législatives règne donc une certaine anarchie gouvernementale »²⁰⁰¹.

Aucune disposition ne fixe, dans le système constitutionnel français, de règles applicables en matière de structures gouvernementales. Ni l'article 34 de la Constitution, ni une quelconque loi organique, ne viennent contraindre le Président de la République et le Premier ministre quant aux choix des départements ministériels. Cette assertion de principe mérite cependant d'être légèrement nuancée. Découle de la lettre de la Constitution l'existence d'un ministre de la justice, puisque ce dernier est cité de manière explicite à l'article 65 relatif à la composition du Conseil supérieur de la Magistrature. De même, une partie de la doctrine a pu considérer que le ministre des finances disposait d'un « statut quasi constitutionnel », puisque l'article 38 de la LOLF lui octroie le rôle de préparation, sous l'égide de Matignon, des projets de lois de finances²⁰⁰².

Cette autonomie est le prolongement naturel de la pensée gaulliste relative à l'indépendance de l'exécutif quant au choix des Hommes²⁰⁰³. En réalité, s'il est vain de rechercher dans les discours de Bayeux et d'Épinal une référence explicite à la question de l'organisation gouvernementale, c'est d'abord parce-que celle-ci n'est pas alors perçue comme un enjeu politique²⁰⁰⁴. En 1946, la volonté des gaullistes est prioritairement de lutter contre l'instabilité du personnel gouvernemental, laquelle

²⁰⁰¹ M.CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, *op.cit.*, p 135.

²⁰⁰² Selon les termes précis de l'article 38 de la LOLF : « Sous l'autorité du Premier ministre le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances qui sont délibérés en Conseil des ministres ».

²⁰⁰³ Voir notamment sur ce point M. CARON, *op.cit.*, pp 134-135.

²⁰⁰⁴ Toutefois, il faut observer que le passage du discours selon lequel « Du Parlement composé de deux Chambres, et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus qu'un assemblage de délégations », vise aussi la question de l'autonomie organique. Certes, les termes « assemblages de délégations » visent plutôt la composition du Gouvernement que son organisation, mais l'une ne va pas sans l'autre, et restaurer une séparation plus étanche entre les Chambres et l'exécutif induit nécessairement l'autonomie organisationnelle du Gouvernement.

découle de l'étroite dépendance entre le Gouvernement et l'Assemblée Nationale.

Ce désintérêt s'explique aussi par des facteurs historiques. Autant, l'indépendance politique du Gouvernement a pu être largement contestée sous les Républiques précédentes, autant la tradition républicaine a toujours tendu à lui reconnaître son indépendance organique. La ténacité du pouvoir exécutif en la matière montre aussi à quel point autonomie fonctionnelle et autonomie structurelle sont complémentaires. En se protégeant contre les velléités législatives de réglementation de la structure du Gouvernement, le pouvoir exécutif préserve aussi son indépendance politique.

Pourtant, ce résultat est le fruit d'une conquête (section 1). En découle une organisation duale de la structure gouvernementale, les ministères régaliens apparaissant comme une source de relative stabilité, tandis que l'organisation des ministères économiques et sociaux apparaît beaucoup plus mouvante (section 2).

Section 1. Les conséquences du principe d'indépendance organique du Gouvernement

L'autonomie organique du Gouvernement avait été largement consacrée par les régimes antérieurs (§1). La Cinquième République change cependant quelque peu la physionomie du principe en lui conférant les traits du présidentielisme majoritaire (§2).

§1. La lente construction de la structure gouvernementale

Le décret des 27 avril et 25 mai 1791 précise à la fois le nombre de ministres, et l'intitulé de chaque portefeuille²⁰⁰⁵. Le ministère est alors limité au plus strict domaine régalien. De même, établit-il la compétence exclusive du législateur pour organiser et circonscrire le périmètre de chaque portefeuille.

De manière analogue, l'article 150 de la Constitution du 22 août 1795 ne fixait pas directement les intitulés et le périmètre de chaque ministère, mais il prévoyait expressément que cette compétence doive relever du corps législatif tout en fixant leur nombre à six au moins et huit au plus. L'intention initiale du constituant était donc bien d'encadrer strictement la structure et le fonctionnement gouvernemental.

²⁰⁰⁵ Aux termes de l'article 4 du décret « les ministres exerceront, sous les ordres du roi, les fonctions déterminées ci-après et seront au nombre de six : savoir, le ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre des contributions et revenus publics, le ministre de guerre, celui de la marine, celui des affaires étrangères ».

Ce souci, durant la période révolutionnaire, d'étroit encadrement de la structure ministérielle s'explique par la prévalence d'une doctrine légicentriste. L'objectif recherché est d'éviter que les ministres ne disposent d'un quelconque pouvoir discrétionnaire, et de borner leur compétence à la plus stricte application de la loi²⁰⁰⁶. Mais il s'appuie aussi sur des facteurs historiques. La fonction ministérielle apparaît d'abord comme le fruit d'un héritage de la monarchie absolue, durant laquelle le Roi avait un droit de nomination et de révocation illimité sur ses ministres. Les prérogatives de ces derniers n'étaient pas définies textuellement, mais dépendaient du bon-vouloir du monarque.

Dans l'esprit de la Constituante de 1791, les ministres constituent un instrument essentiel du contrôle que la chambre entend exercer sur la Couronne. Par le jeu du contreseing, la responsabilité pénale de chaque ministre peut être recherchée en lieu et place de celle du Roi. Pour autant, le constituant est aussi soucieux d'éviter la construction d'un ministère fort qui pourrait ensuite accroître l'indépendance du monarque vis-à-vis du corps législatif. Dans le décret des 27 avril et 25 mai 1791, la seule prérogative qui lui est réellement reconnue est celle de nommer les ministres²⁰⁰⁷. En cela, le dispositif répondait bien à un enjeu plus large de rapport de force entre les pouvoirs.

Toutefois, cette incursion du législateur dans l'organisation du Gouvernement ne perdurera pas, et celle-ci redeviendra rapidement l'apanage du pouvoir exécutif. L'une des raisons principales de cette indépendance réside dans l'institutionnalisation du Gouvernement et dans sa reconnaissance comme un organe clairement distinct du Chef de l'Etat.

La période de la Restauration va constituer un tournant majeur dans la reconnaissance de l'autonomie organique du Gouvernement. Le développement de mécanismes permettant à la Chambre de mettre en jeu la responsabilité politique vise d'abord à instaurer un contrôle parlementaire plus efficient. Mais il parachève également le phénomène d'institutionnalisation du ministère, puisqu'il entraîne symétriquement la naissance du principe de solidarité gouvernementale. Bien que l'organe gouvernemental reste subordonné, il y a donc une forme d'institutionnalisation qui s'établit

²⁰⁰⁶ Sur ce point précis voir notamment G.BIGOT, *L'administration française, Politique, droit et société (1789-1870)*, Lexis Nexis, Litec, 2010, t1, p 38.

²⁰⁰⁷ Selon les termes de l'article 2 du décret : « Il appartient au Pouvoir législatif de statuer sur le nombre, la division, et la démarcation des départements du ministère ».

progressivement.

L'adjonction à côté du terme « ministère » du nom de la personnalité qui apparaîtra comme détenant en sus du portefeuille qui lui a été conféré, une fonction de coordination, de direction, et d'incarnation vis-à-vis des Chambres, n'est pas qu'un détail sémantique. Progressivement cet organe va connaître une véritable montée en puissance. Par ricochet, le nombre de ministres va devenir plus substantiel. Alors que les premiers ministères formés au lendemain de la Restauration de 1814 restaient limités au strict domaine régalien, auquel s'ajoutaient seulement les finances et les colonies, on voit progressivement éclore de nouveaux départements. Ce sera notamment le cas du ministère de l'instruction publique durant le ministère Villèle, puis de ceux du commerce et des manufactures, des cultes, et des travaux publics durant le ministère Martignac.

La structure des équipes suivantes s'avérera plus stable, y compris après l'adoption de la charte de 1830. Les ministères ne sont donc pas pléthoriques. Mais le phénomène d'institutionnalisation va accentuer la montée en puissance de l'organe, et la reconnaissance de sa place spécifique au sein de l'exécutif. L'attribution des portefeuilles, leur distribution et leur organisation, tout comme le choix de la personnalité qui aura la charge de les diriger demeure une prérogative politique dévolue au Roi.

Avec l'avènement de la Troisième République, l'édifice gouvernemental va poursuivre sa montée en puissance, les périodes de la Deuxième République et du Second Empire ayant globalement maintenu les structures instaurées au cours de la Restauration²⁰⁰⁸. Les premiers Gouvernements de la Troisième République sont calqués sur la structure des ministères précédents, le nombre de titulaires de portefeuille de plein exercice ne dépassant jamais la dizaine, et les domaines de compétences restant sensiblement les mêmes²⁰⁰⁹. Le contraste entre l'instabilité ministérielle, et la permanence de la structure gouvernementale est saisissant.

Durant, la décennie 1910, on va pouvoir assister à un essor de la structure gouvernementale. Le premier élément d'explication réside dans l'avènement de la Première guerre mondiale qui va

²⁰⁰⁸ Il faut cependant noter l'apparition de certains domaines de compétences nouveaux sous l'égide de Napoléon III. Les beaux-arts ont ainsi parfois pu bénéficier d'un portefeuille gouvernemental, et l'agriculture a fréquemment été accolée au ministère du commerce.

²⁰⁰⁹ Il faut cependant relever l'apparition d'un ministère des postes et télégraphes, et la présence épisodique d'un ministre des beaux-arts, seule note fantaisiste d'une structure généralement invariable.

entraîner l'apparition de portefeuilles correspondant à des besoins ponctuels. Il faut ainsi noter l'éclosion durant la guerre du ministère de l'armement et des fabrications de guerre²⁰¹⁰, lequel ne survivra d'ailleurs pas à l'armistice. A la fin du conflit, ce sont de nouveaux portefeuilles liés aux dommages causés qui voient le jour tels que le ministère du blocus ou des régions libérées, le ministère de la reconstitution industrielle²⁰¹¹, puis postérieurement celui des pensions, primes et allocations de guerre.

Le deuxième facteur repose sur la reconnaissance progressive d'une nouvelle génération de droits fondamentaux, souvent qualifiée, de « droit de guichet », qui justifieront l'apparition de certains nouveaux domaines de compétences. Des ministères tels que l'hygiène et les prévoyances sociales, puis plus tard le ministère des pensions²⁰¹² répondent à cette logique.

Le développement d'une stratification gouvernementale sera le troisième vecteur de l'inflation gouvernementale. L'apparition de Hauts commissaires gouvernementaux, en lien notamment avec les questions coloniales, puis l'augmentation substantielle du nombre de sous-secrétaires d'Etat parachèvent le phénomène. Ce développement d'une hiérarchie entre les membres du Gouvernement complexifie son organisation, mais il permet également de renforcer les mécanismes de solidarité en interne. Le ministère apparaît comme une entité strictement normée, et le pouvoir de direction du Président du conseil est renforcé.

En dépit de cet essor, la Troisième République reste marquée par une certaine stabilité de l'architecture gouvernementale. Si certains ministères apparaissent ou disparaissent, l'intitulé des portefeuilles et l'étendue de leur domaine de compétence restent généralement inchangés après la formation d'un nouveau Gouvernement. En revanche, la période s'avérera décisive quant à la montée en puissance du Gouvernement en tant qu'organe administratif. Cette inflation substantielle, a d'abord été perçue comme un moyen pour le *cabinet* de disposer d'un contrepoids plus important face au Parlement. Pourtant, le jeu des coalitions partisans apparaîtra rapidement comme un handicap pour la stabilité gouvernementale.

²⁰¹⁰Ce domaine de compétence apparaît pour la première fois dans le Gouvernement Briand VI.

²⁰¹¹C'est encore Georges Clémenceau qui porte la paternité de ce domaine de compétence.

²⁰¹²Celui-ci connaîtra sa première occurrence dans le ministère Briand X.

L'institutionnalisation de la Présidence du Conseil s'avérera également décisive. Le constat déjà établi d'un transfert des prérogatives du Président de la République vers cet organe vaut autant pour le choix de la structure que pour celui des Hommes²⁰¹³. Bien que détenteur constitutionnel du pouvoir de composition du Gouvernement, lequel est en réalité exercé par le Président du Conseil, le Chef de l'Etat va perdre toute influence sur la détermination de la structure gouvernementale. Ce bouleversement du rapport de force au sein de l'exécutif n'apportera cependant pas de conséquences profondes, chaque chef du gouvernement ayant largement à cœur de préserver les créations de ses prédécesseurs.

En tout Etat de cause, après analyse complète de l'organisation des différents ministères de la période, il apparaît clairement que les décisions des présidents du conseil successifs étaient essentiellement guidées par des préoccupations d'ordre techniques. Si la désignation du personnel gouvernemental imposait au titulaire de la fonction de prendre en compte la nécessité de réunir autour de lui une coalition partisane, il faut cependant convenir que cela ne s'est pas fait au détriment de la permanence et de la rationalité de la structure. La détermination de l'intitulé et du domaine d'action des ministères répond alors principalement à l'identification d'un besoin précis, et non à des contingences d'ordre politique.

Durant, la période de la Quatrième République, la structure gouvernementale va poursuivre son développement. Celui-ci tient d'abord à la montée en puissance de certaines strates gouvernementales datant de la Troisième République, et à l'apparition de nouveaux échelons.

Le recours à la fonction de ministre d'Etat va devenir presque systématique, ce dernier étant le plus souvent privé de portefeuille gouvernemental²⁰¹⁴. Dans l'esprit des institutions de la Quatrième République, ce titre vise surtout à honorer les responsables de partis politiques qui ont permis la formation de la coalition gouvernementale²⁰¹⁵. Les ministres d'Etat jouent également un rôle de conseil plus ou moins effectif auprès du chef du Gouvernement.

²⁰¹³ Sur cette question voir notamment J. CABANNES, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République*, *op.cit.*, p 44.

²⁰¹⁴ Voir infra pour plus de développements.

²⁰¹⁵ A titre d'illustration, il faut noter que le gouvernement Ramadier comportait déjà cinq ministres d'Etat, dont un avait la charge du conseil du Plan, les quatre autres étant dépourvus de portefeuille ministériel.

Il faut également relever la nomination fréquente d'un ou plusieurs Vice-présidents du Conseil. Cette fonction, qui avait connu ses prémises sous la Troisième République revêt une importance politique de premier ordre. Bien qu'ils ne soient pas juridiquement bénéficiaires d'un domaine de compétence ministériel précis²⁰¹⁶, les titulaires de ce titre font cependant office de véritable numéro deux de l'organe gouvernemental. Factuellement, le vice-président du Conseil détient fréquemment la charge des relations avec le Parlement. Au fil de la pratique institutionnelle de la Quatrième République, les vice-présidents du Conseil vont devenir de plus en plus nombreux, et le titre sera généralement attribué d'autorité à tous les anciens Présidents du Conseil effectuant leur retour au sein du Gouvernement²⁰¹⁷.

Enfin, si le titre de secrétaire d'Etat va remplacer celui de sous-secrétaire d'Etat qui était utilisé sous la Troisième République, la fonction va être utilisée de manière tout aussi prolifique. Le phénomène de stratification qui s'était nettement développé sous la Troisième République se trouve donc accentué sous la Quatrième. Le Gouvernement apparaît désormais comme un ensemble fortement hiérarchisé.

Le développement de la structure gouvernementale sous la Quatrième République puise aussi son origine dans l'apparition progressive de nouveaux domaines de compétences. Comme sous la Troisième République, certaines créations de ministères répondent à des besoins ponctuels. Ce fut le cas de portefeuilles créés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, comme le ministère des anciens combattants et des victimes de guerre²⁰¹⁸, ou le ministère de la reconstruction et de l'urbanisme²⁰¹⁹. D'autres ministères trouveront leur raison d'être dans les problèmes coloniaux, ou la problématique de l'unité territoriale. Ce sera notamment le cas du ministère des relations avec les

²⁰¹⁶Certains titulaires de la fonction cumuleront cette dernière avec un portefeuille gouvernemental traditionnel comme ce fut le cas dans le ministère Queuille, où André Marie était en même temps Vice-président du conseil et garde des sceaux.

²⁰¹⁷Henri Queuille fut ainsi vice-Président du conseil en charge de l'intérieur ou Georges Bidault vice-Président du Conseil en charge de la défense nationale.

²⁰¹⁸Ce ministère connut sa première occurrence dans le Gouvernement Ramadier en 1947, et occupé par François Mitterrand., et fut par la suite maintenu dans l'ensemble des équipes ministérielles de la Quatrième République.

²⁰¹⁹Ce ministère apparaît dans le Gouvernement Schumann, et est confié à René Coty. Il ne perdurera cependant pas au-delà de 1948. Postérieurement, il sera parfois repris, mais non systématiquement par les gouvernements suivants.

Etats associés²⁰²⁰, du ministère des affaires marocaines et tunisiennes²⁰²¹ ou du ministère du Sahara²⁰²². Au plus fort de la crise, il faut également relever la nomination d'un ministre résident en Algérie²⁰²³.

D'autres portefeuilles gouvernementaux correspondent aux évolutions sociales et politiques de la Quatrième République. Les gouvernements comprendront désormais de manière systématique un ministre en charge de la santé publique et des populations²⁰²⁴. Plus tardivement on notera la présence fréquente d'un ministre en charge de l'information, parfois situé aux échelons les plus élevés de la hiérarchie gouvernementale²⁰²⁵.

Dans le même ordre d'idée, le développement du domaine économique va conduire à l'apparition de nouveaux ministères comme les postes et télécommunications²⁰²⁶, ou le commerce. Au sein de départements déjà existants, sont souvent adjoints le tourisme ou l'énergie²⁰²⁷, lesquels font parfois l'objet d'un secrétariat d'Etat spécifiquement dédié. D'abord systématiquement rattaché au ministère de l'économie, le budget fera régulièrement l'objet d'un portefeuille gouvernemental à part²⁰²⁸, ou restera au contraire maintenu dans le giron du ministère de l'économie, occasionnant par là une instabilité structurelle de plus en plus récurrente.

La période de la Quatrième République va donc prendre une part substantielle dans le développement de l'édifice. L'apparition de nouveaux domaines de compétences, et le développement de la hiérarchie

²⁰²⁰Dédié spécifiquement à la problématique des peuples associés, ce ministère apparaît dans le Gouvernement Pinay, et est confié à un ministre d'Etat placé au sommet de la hiérarchie. Repris dans le Gouvernement Laniel I, il ne perdurera pas ultérieurement, ce qui n'empêchera pas l'émergence de ministère sectoriel consacré principalement à la problématique de la colonisation.

²⁰²¹Ce sera le cas dans le seul Gouvernement dirigé par Pierre Mendès-France en 1954.

²⁰²²Ce ministère fait son apparition dans le Gouvernement Bourges-Maunoury en 1957. Il faut noter qu'il sera repris au cours de la Présidence du Général de Gaulle à partir de 1958.

²⁰²³Ce sera le cas dans le Gouvernement Mollet en février 1956. Ce portefeuille distribué dans le contexte de la crise algérienne, ne subsistera pourtant pas.

²⁰²⁴Ce portefeuille gouvernemental existait en réalité sous la Troisième République, mais sous la dénomination plus vague de ministre de l'hygiène publique et des populations.

²⁰²⁵Le portefeuille de ministre de l'information sera attribué pour la première fois dans le Gouvernement Bidault. Son rang dans la hiérarchie gouvernementale, et son occurrence se révéleront être particulièrement variable.

²⁰²⁶On peut en attribuer la paternité à Georges Bidault. Ce portefeuille sera ensuite toujours attribué.

²⁰²⁷La paternité de ce portefeuille gouvernemental revient à Edgar Faure. Il est alors accolé au portefeuille de l'industrie. Cette titlature ne sera généralement plus utilisée postérieurement à cette période.

²⁰²⁸L'initiative de cette scission revient là encore à Edgar Faure. Par la suite l'organisation du domaine économique variera en fonction de la personnalité des Présidents du Conseil successifs.

sont autant d'éléments qui favorisent ce mouvement d'autonomie de l'organe gouvernemental. La structure gouvernementale s'avérera nettement plus évolutive que sous l'égide du régime précédent, et on peut commencer à relever une pratique personnalisée de la part de certains Présidents du Conseil. Mais, cette inconstance demeure très limitée.

Bien que la pratique constitutionnelle de la Quatrième République permette de caractériser une instabilité ministérielle récurrente, il paraîtrait donc excessif de considérer que le Gouvernement est en proie à un phénomène d'instabilité structurelle. Comme sous la Troisième, la plupart des départements créés sous l'égide d'un Président du Conseil sont repris *in extenso* par ses successeurs²⁰²⁹, sauf lorsqu'ils correspondent à un enjeu ponctuel. De même, l'étude des intitulés de chaque portefeuille gouvernemental montre que ces derniers varient peu, et leur étendue reste relativement stable au fil des changements ou des remaniements successifs.

Deux phénomènes atténuent cependant à la fin de la période, ce constat de relative stabilité. Le premier consiste dans la montée en puissance des ministères économiques. La répartition des nombreux champs d'actions auxquels ce domaine peut donner lieu est une source récurrente de bouleversement institutionnel, et le rattachement de certains secteurs secondaires à un ministère principal entraîne une certaine variabilité dans l'organisation retenue²⁰³⁰. Le deuxième phénomène accompagne le premier, et réside dans la scission ou l'adjonction de domaines de compétences déjà bien établis. La création d'un ministre du budget autonome s'effectue déjà au détriment du ministre de l'économie et des finances, et entraîne donc une forme de bouleversement institutionnel²⁰³¹.

La place dévolue au Gouvernement sous la Cinquième République est donc le fruit d'une longue conquête. L'erreur serait de croire que l'instabilité du personnel gouvernemental sous les troisième et quatrième Républiques aurait entraîné une déstabilisation de la structure. Au contraire, ces périodes ont joué un rôle décisif dans son enrichissement. Pour autant, l'autonomie organique du

²⁰²⁹Il en fut ainsi du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme, du ministère des postes et télécommunications, ou du ministère de l'information, dont les intitulés et l'étendue ne varièrent pas durant la période de la Quatrième République.

²⁰³⁰Un exemple flagrant en la matière est sans doute le ministère de la marine marchande, qui fait tantôt l'objet d'un portefeuille de plein exercice, ou est tantôt accolé soit à l'industrie, soit à l'économie. Il en va de même pour des domaines de compétence tels que le tourisme ou l'énergie.

²⁰³¹Ce fut par exemple le cas dans le Gouvernement Queuille, et le portefeuille du budget fut occupé par Edgar Faure. De manière paradoxale, lorsque ce dernier obtint la Présidence du Conseil, il n'y eut plus de ministre du budget, les prérogatives de ce dernier étant exercées par le ministre des finances.

Gouvernement connaît une déclinaison très différente sous la Cinquième République où elle s'inscrit nettement dans la logique ambiante du présidentialisme majoritaire.

§2. Le renouveau du principe de l'autonomie organique du Gouvernement sous la Cinquième République

La première caractéristique propre à la Cinquième République, réside dans la puissance retrouvée du Président de la République. Conformément à la ligne politique fixée par le Général de Gaulle, et en dehors des périodes de cohabitation, le chef de l'Etat s'impose d'entrée de jeu comme l'Homme fort du régime, la part du pouvoir de proposition dévolue au Premier ministre n'étant guère plus élevée quant à la détermination de l'organisation gouvernementale que quant à la désignation des hommes.

La problématique de la structure du Gouvernement doit donc être appréhendée à l'aune de ce contexte. Il y a là une certaine forme de logique, soutenue par l'avènement du suffrage universel direct en 1962. Le candidat à l'élection présidentielle est bien celui à qui doit revenir la charge de porter le projet de campagne, lequel deviendra ensuite le plan d'action du Gouvernement. Il peut donc paraître pertinent que le futur Président de la République puisse, au lendemain de son élection, établir librement l'organisation gouvernementale qui lui paraîtra la plus adaptée à la mise en œuvre de ce plan d'action.

L'étude de la répartition des compétences au sein des différentes équipes gouvernementales ne laisse guère de place au doute. La plupart des domaines de compétences qui ont émergé au fil de la pratique institutionnelle trouvaient leur origine dans une volonté présidentielle. Pour ne prendre que quelques exemples, la nomination d'un ministre chargé du domaine spatial²⁰³² ou la résurgence d'un ministre en charge du Sahara²⁰³³ ont été voulues par le Général, celle d'une ministre chargée de la condition féminine dès 1974²⁰³⁴ répondait aux aspirations de « Nouvelle société », et la création d'un grand ministère de l'écologie, ou l'apparition furtive d'un ministre en charge de l'immigration et de l'identité

²⁰³²Ce portefeuille fut détenu dans le Gouvernement Pompidou par Gaston Palewski qui disposait en sus du titre de ministre d'Etat (Cf JORF du 16 avril 1962).

²⁰³³Il faut observer que ce portefeuille avait déjà existé de manière fugace sous la Quatrième République. On sait toutefois désormais combien cette problématique tenait à cœur au Général de Gaulle. Pour des développements plus prolixes voir notamment G.PERVILLE, « De Gaulle et le problème algérien en 1958 », in *Outre-Mer. Revue d'histoire*, Société Française d'Histoire d'Outre-mer, 2008, pp 15-27.

²⁰³⁴Françoise Giroud fit son entrée au Gouvernement le 16 juillet 1974 et y resta jusqu'à la démission de Jacques Chirac en août 1976.

nationale relevaient d'une volonté de Nicolas Sarkozy²⁰³⁵.

La deuxième caractéristique repose sur le contexte politique dans lequel s'inscrit la Cinquième République. L'apparition de nouveaux domaines de compétences ministériels peut ainsi se rattacher à une nouvelle conception de l'intervention de l'Etat et à une extension de la notion de service public. L'avènement de l'Etat providence a joué un rôle prépondérant en la matière²⁰³⁶. L'explosion des tâches considérées comme relevant, en partie ou totalement, du domaine d'action administratif, imposait que soit créées des administrations. Lorsque leur rattachement à un ministère préexistant ne s'effectuait pas naturellement, cela entraînait mécaniquement l'apparition d'un nouveau département.

Un tel impondérable doit conduire à ne pas exagérer les critiques récurrentes sur le phénomène d'inflation structurelle qui s'est nettement établi au fil de la Cinquième République. La création de certains champs de compétences correspondait à des besoins précis, et la nomination d'un ministre a pu parfois apparaître comme le seul moyen pour les titulaires du pouvoir exécutif de mettre sous bonne garde des administrations récalcitrantes ou trop autonomes.

Composer un Gouvernement numériquement important peut parfois apparaître comme un bon moyen de renforcer le poids du politique face à l'Administration et d'accentuer la solidité gouvernementale. Ce constat est dressé par Briec Mongodin à propos du Gouvernement britannique : « l'intérêt de composer un Gouvernement important n'est pas négligeable afin de renforcer la solidité, la discipline, la solidarité dans le parti, pièce aussi essentielle du régime en Grande-Bretagne, que la coalition des partis l'était en France »²⁰³⁷. L'inflation structurelle peut donc être un facteur de renforcement de l'exécutif dans son ensemble.

La troisième caractéristique est directement reliée à la dyarchie de l'exécutif français. Alors même que le Président de la République prédomine clairement sur le Premier ministre quant au choix des membres et de la structure du Gouvernement, Matignon s'est toujours efforcé de conserver les

²⁰³⁵La création de ces deux portefeuilles gouvernementaux entraînait des bouleversements administratifs de taille, mais elle avait été directement annoncée par le principal intéressé au cours de sa campagne. Voir notamment pour des développements plus prolixes N.SARKOZY, *Témoignages*, *op.cit.*, pp ?.

²⁰³⁶Sur ce sujet voir notamment J-L.QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat*, Seuil, Coll. « Points Politique », 1991., p 54.

²⁰³⁷B.MONGODIN, *op.cit.*, p 21.

instruments de la puissance administrative. De ce fait, de nombreux services, la plupart à compétences intersectorielles, sont placés sous la tutelle du Premier ministre.

Les exemples en la matière sont pléthores. En laissant de côté les organes chargés de la coordination de la politique gouvernementale, comme le secrétariat général du Gouvernement, il faut constater que Matignon dirige en réalité un véritable empire administratif. Certain de ces organes couvrent des compétences qui pourraient correspondre directement à celle d'un portefeuille gouvernemental.

Le Premier ministre détient notamment la tutelle sur le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale²⁰³⁸, le secrétariat général pour les affaires-européennes, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le secrétariat général de la mer, le conseil national consultatif des personnes handicapées, le commissariat général à l'égalité des territoires, le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, et cette liste est loin d'être exhaustive. Ici, c'est le caractère transverse des domaines de compétences et la nécessité d'une politique interministérielle qui justifie l'échelon interministériel.

A titre d'illustration, la direction générale de l'administration et de la fonction publique touche l'ensemble des ministères de plein exercice, puisque des fonctionnaires ou des agents administratifs y sont employés²⁰³⁹. C'est la nécessité de mettre en place une politique commune qui constitue la raison d'être d'une telle direction. D'autres organismes peuvent s'imposer en raison de la mise en commun de moyens. La politique de la mer nécessite la mobilisation de secteurs ministériels différents : l'écologie, l'économie, la défense, l'agriculture. Le secrétariat général de la Mer joue donc un rôle de coordination qui peut paraître essentiel²⁰⁴⁰. Le niveau interministériel peut donc sembler le plus approprié, notamment en raison du nombre de ministères susceptibles d'être concernés par les questions maritimes.

²⁰³⁸ Le caractère transverse de la notion est ici lié au fait que la politique de défense et de sécurité nationale implique la mobilisation non seulement du ministère de la défense, mais aussi de nombreux domaines d'actions tels que l'économie, l'intérieur, les affaires étrangères, les transports, la communication ou la santé. Aussi, les compétences du SGDSN vont bien au-delà de celle du ministère de la défense *stricto sensu*.

²⁰³⁹ Pour des développements plus prolixes sur le rôle de cette administration voir notamment M.CARON, *op.cit.*, p 364.

²⁰⁴⁰ Pour bien comprendre le rôle dévolu au secrétariat général de la Mer, voir notamment le rapport parlementaire publiée par la députée Marie-Christine Dalloz, Cf M-C.DALLOZ, *Rapport d'information n°251 de l'Assemblée Nationale, Annexe 12 : direction de l'action du Gouvernement*, Publications officielles et informations administratives, p 31.

Pourtant, de manière paradoxale, le système gouvernemental français a toujours privilégié la coexistence de ministères sectoriels et de ministères transversaux. Pour rendre compte de cette réalité, la doctrine évoque souvent les termes de « ministères horizontaux » ou de « ministères verticaux ». Selon Jean-Louis Quermonne, cette organisation ne va pas sans rappeler celle qui prévalait au sein de l'Union Soviétique où il était d'usage de distinguer les ministères proprement dits qui correspondaient à un domaine de compétence précis, des comités Etatiques qui épousaient une compétence intersectorielle²⁰⁴¹. Le système russe a cependant le mérite de clarifier les choses en distinguant clairement les outils de coordination ou de contrôle des moyens d'action à proprement parler.

En France l'apparition de ministères transversaux est plus tardive. Jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale, le Gouvernement s'est contenté de structures verticales qui correspondaient aux domaines de compétences dans lesquels l'Etat était habilité à intervenir. S'y ajoutaient parfois des portefeuilles ponctuels correspondant à des nécessités momentanées, mais répondant à une mission strictement délimitée et bien identifiée²⁰⁴². C'est précisément avec le développement d'une véritable fonction de coordination et de contrôle interne que de nouveaux portefeuilles gouvernementaux à compétence transversale vont connaître leurs premiers émois.

Ici réside une part importante du nœud gordien : une majorité des portefeuilles créés à fin de réorganisation, ou de coordination rejoignent, partiellement ou totalement, les compétences octroyées à certaines administrations placées sous la tutelle de Matignon. La présence ponctuelle au sein des gouvernements de la Cinquième République de ministres en charge de la mer²⁰⁴³, de la fonction publique, de la réforme de l'Etat, de l'égalité entre les territoires ou de l'égalité femmes/hommes en apporte une illustration probante.

Certains liront dans l'éclosion de ces nombreux départements transversaux l'affirmation d'une volonté élyséenne de rétablir une forme de primat administratif sur Matignon. D'autres y décèleront une nécessité politique, la désignation d'un ministre étant politiquement plus visible que celle d'un haut

²⁰⁴¹J-L.QUERMONNE, *op.cit.*, p 53.

²⁰⁴²Ibid, pp 59 et s.

²⁰⁴³La présence d'un ministre de la mer au sein du Gouvernement reste exceptionnelle. En revanche, il est fréquent que ce domaine de compétence soit ajouté à l'intitulé d'un ministère, le plus souvent celui de l'écologie ou des transports. C'est d'ailleurs ce ministre qui a la main sur l'administration des affaires-maritimes.

fonctionnaire. Toujours est-il que cette coexistence entre des administrations en charge de certains secteurs de compétences bien identifiés et des ministères est perçue comme une source d'alourdissement qui peut trouver son origine dans l'organisation bicéphale du système français.

La quatrième caractéristique découle de la complexité du dispositif juridique sur lequel repose l'organisation gouvernementale. Celle-ci résulte de la combinaison de plusieurs séries de normes juridiques.

D'une part, les décrets fixant la composition du Gouvernement sont, conformément à l'article 8, signés par le Président de la République et contresignés par le Premier ministre. Ils présentent une importance décisive en ce qu'ils fixent l'intitulé précis de chaque ministère. A côté des compétences principales traditionnellement accordées à un ministre de plein exercice peuvent exister des compétences secondaires susceptibles de relever de plusieurs domaines différents, voire d'être reconnus comme un portefeuille gouvernemental autonome²⁰⁴⁴. A cet égard, la répartition des principaux domaines d'action apparaît comme une prérogative éminemment politique. Elle permet au Président de la République et au Premier ministre de donner un poids supérieur à certaines personnalités en élargissant leur champ d'action²⁰⁴⁵.

Les décrets de composition du Gouvernement peuvent aussi constituer un moyen de mettre en exergue un secteur qui n'est pas suffisamment stratégique pour pouvoir bénéficier d'un ministère de plein exercice, mais mérite une attention particulière. Ce sont également ces décrets qui permettent d'adjoindre aux titulaires d'un portefeuille plein un ministre délégué ou un secrétaire d'Etat, et qui déterminent si celui-ci bénéficiera ou non d'attributions²⁰⁴⁶. En cela, il est possible de considérer que le décret portant composition du Gouvernement constitue la colonne vertébrale du Gouvernement.

²⁰⁴⁴ C'est le cas de domaine de compétence comme le commerce extérieur, le tourisme ou la mer, qui peuvent parfois être attribués à des ministres de plein exercice, parfois à des secrétaires d'Etat, ou parfois être simplement accolés à l'intitulé principal d'un ministère, en fonction des priorités établies par le Président de la République en exercice.

²⁰⁴⁵ L'attribution de ces compétences est souvent la source de conflits entre les ministres qui profitent souvent de l'opportunité d'un changement de Gouvernement ou d'un domaine de compétence pour accroître leur domaine d'action. Le ministre en charge de l'économie et des finances aura ainsi tendance à vouloir conserver dans son giron l'industrie, ou mettre la main sur le budget, celui de l'éducation nationale à bénéficier en sus de l'enseignement supérieur ou de la recherche, celui du travail à mettre en plus la main sur les affaires-sociales, et celui de la défense à avoir la tutelle des anciens-combattants.

²⁰⁴⁶ Il importe de bien distinguer les secrétaires d'Etat ne bénéficiant pas de domaines de compétence propre, de ceux qui se voient attribuer un domaine de compétence. Pour des développements plus précis voir supra.

Les intentions qui animent le pouvoir exécutif dans l'élaboration de l'architecture gouvernementale s'avèrent variables. Il faut cependant constater que la logique de rationalisation et de bonne répartition des compétences est souvent supplantée par des considérations d'ordre politiques, ou par la nécessité de satisfaire l'opinion publique en montrant explicitement des priorités gouvernementales. Toutefois, le décret fixant la composition du Gouvernement est insuffisant pour connaître la complétude du champ d'action d'un ministre.

A côté du décret de composition du Gouvernement, existent les décrets d'attributions. Bien que moins observés par la doctrine et la presse, ils revêtent une importance significative, et sont la traduction concrète de l'autonomie organique du Gouvernement. En réalité, la reconnaissance de tels actes réglementaires est la résultante du décret du 22 janvier 1959 qui dispose que les attributions des ministres sont fixées par décret délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, et doivent faire l'objet d'un contreseing ministériel du Premier ministre et des membres du Gouvernement concernés²⁰⁴⁷. Ce dispositif est la traduction concrète de l'article 37 de la Constitution, et de la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire autonome dévolu au Gouvernement.

Les décrets d'attributions ont donc pour fonction de définir le domaine d'action politique attribué à chaque ministre. Cela comprend plusieurs déclinaisons. Ils doivent d'abord régir les attributions politiques générales et les attributions particulières propres à chaque membre du Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Ils permettent également de définir les fonctions de direction de leur département ministériel par les membres du Gouvernement, et participent en cela de la délimitation de leur pouvoir réglementaire de chef de service. Ils peuvent enfin préciser la possibilité pour des membres du Gouvernement de faire appel à certains services qui ne relèveraient pas en premier ordre de leur compétence²⁰⁴⁸.

Sans aller jusqu'à créer une forme de cotutelle, les décrets d'attributions peuvent donc prévoir la faculté pour certains membres du Gouvernement de solliciter le concours d'une administration d'un autre membre du Gouvernement. Il est clair que l'efficacité d'une telle démarche repose alors sur la

²⁰⁴⁷ Selon les termes mêmes du décret du 22 janvier 1959 : « Les attributions des ministres sont fixés par décret délibéré en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat ».

²⁰⁴⁸ Pour des développements plus précis sur ces questions voir notamment M.CARON, *op.cit.*, pp 298 et s.

bonne collaboration du ministre de tutelle des services visés²⁰⁴⁹.

L'importance de tels décrets paraît évidente. En conférant la main à certains membres du Gouvernement sur un domaine particulier de la politique générale du Gouvernement, ou en délimitant précisément la direction d'un ministre sur ces services, ils constituent la pierre angulaire de la répartition des tâches entre les ministres. Sur le plan structurel, ils déterminent également l'étendue effective de chaque ministère. De manière ponctuelle, ils ont enfin pour effet d'attribuer à certains membres du Gouvernement la conduite d'une réforme qui pourrait être jugée plus sensible.

Les décrets d'attributions doivent être distingués des décrets de délégation qui fixent la compétence des ministres délégués ou des secrétaires d'Etats, des Hauts commissaires ou des porte-paroles du Gouvernement. Ils ne visent donc pas les portefeuilles de plein exercice. Qu'il s'agisse des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat, ces catégories de membres du Gouvernement ont toujours la charge d'un ou plusieurs domaines de compétence relevant par principe de leur ministre de tutelle. Le rôle du décret de délégation est de délimiter avec précision le champ d'action du titulaire de la délégation pour éviter de trop nombreux recoupements.

A titre d'illustration, on peut ainsi relever la présence d'un ministre délégué auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en charge de la ville et du logement. Par délégation celui-ci prend en charge une partie importante de la politique de l'habitat et de l'insertion de cette dernière dans l'environnement urbain. Il a également mission d'élaborer et de mettre en œuvre l'action publique en faveur des quartiers défavorisés et des zones urbaines, et de définir les règles relatives à l'accès au logement social²⁰⁵⁰. L'octroi de ses compétences relève d'un décret de délégation, puisqu'elles sont dévolues par principe au ministre de tutelle, et que le ministre délégué ou le secrétaire d'Etat reste placé sous le contrôle de ce dernier²⁰⁵¹.

Comme les décrets d'attributions, les décrets de délégations permettent aussi d'accorder à leur destinataire des fonctions politiques particulières. En revanche, ils ne peuvent sauf exceptions, lui

²⁰⁴⁹Ibid, p 311.

²⁰⁵⁰Décret du 13 décembre 2018 relatif aux attributions du ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales chargé de la ville et du logement.

²⁰⁵¹L'intitulé des décrets est parfois trompeur puisque de tels décrets sont dits relatifs aux attributions. Ils n'en constituent pas moins des décrets de délégation car il s'agit bien de déléguer des compétences.

conférer un pouvoir réglementaire de chef de service, puisque celui-ci suppose normalement de disposer d'un département ministériel propre. Certains ministres délégués peuvent néanmoins bénéficier d'une autorité conjointe sur certaines administrations. Les termes du décret précisent alors généralement que le ministre « dispose » ou peut faire appel à un service, de sorte que l'on ne peut guère avoir de doute sur l'autorité principale qui prend en charge cette administration²⁰⁵².

Plusieurs considérations distinguent clairement les décrets d'attributions, des décrets de délégations. La première considération est d'ordre organique. Les décrets d'attributions concernent toujours des membres du Gouvernement autonomes, le plus souvent des ministres, plus occasionnellement des ministres délégués, des secrétaires d'Etats ou des Hauts commissaires n'étant pas placés sous la tutelle d'un autre membre du Gouvernement. Au contraire, les décrets de délégations visent spécifiquement des membres du Gouvernement exerçant une compétence déléguée, qu'il s'agisse de secrétaires d'Etats ou de ministres délégués auprès d'un ministre, ou du Porte-parole du Gouvernement qui exerce par définition cette compétence sur délégation du Premier ministre²⁰⁵³.

La deuxième considération est d'ordre temporel. Les décrets d'attributions se situent dans une temporalité plus longue que les décrets de délégation. Ils ont ainsi vocation à survivre aux éventuels changements ou remaniements du Gouvernement, et devraient même théoriquement constituer un vecteur de la permanence des structures. Leur objectif est prioritairement de veiller à une répartition équilibrée et cohérente des différents champs de compétence entre les ministères. Cela justifie donc qu'ils aient un caractère neutre et impersonnel, puisque ce n'est normalement pas tant le membre du gouvernement qui est visé que le domaine de compétence lui-même.

Au contraire, les décrets de délégation de compétence « cessent de produire des effets dès qu'il y a changement soit du ministre déléguant, soit du membre du gouvernement délégataire, et ils tombent automatiquement lors de la cessation de fonction du gouvernement »²⁰⁵⁴. Ils n'ont donc aucunement vocation à perdurer.

De manière logique, il convient de relever que les décrets d'attributions sont le plus souvent rédigés

²⁰⁵²Pour des développements plus prolixes sur cette question, voir notamment M.CARON, *op.cit.*, pp 308-309.

²⁰⁵³Sur ce sujet voir notamment M.CARON, *op.cit.*, pp 298 et s.

²⁰⁵⁴J.FOURNIER, *op.cit.*, p 27.

sous la forme impersonnelle, tandis que les décrets de délégations ont un caractère personnel et sont nominatifs. Enfin, contrairement aux décrets d'attributions qui sont des décrets en Conseil d'Etat, les décrets de délégation sont des décrets simples du Président de la République.

Les décrets d'attributions et de délégations ne s'inscrivent pas directement dans la chronologie immédiate de la formation d'un nouveau Gouvernement ou d'un remaniement ministériel. Mais, ils en sont la continuité la plus évidente, puisqu'ils ont bien pour effet de compléter l'organisation préalablement établie par le Président de la République et le Premier ministre. Cette importance stratégique ne doit donc pas être négligée. Elle constitue un facteur prégnant de renforcement du présidentielisme majoritaire puisque l'exécutif peut à sa guise modifier un décret d'attributions, ou déterminer le contenu d'un décret de délégation en fonction de l'importance qu'il souhaite conférer à une personnalité politique ou à un portefeuille ministériel.

Il convient toutefois de souligner plusieurs exceptions à ce principe de complète autonomie organisationnelle du pouvoir exécutif²⁰⁵⁵. Les attributions du Garde des Sceaux, ministre de la justice, du ministre de la défense et du ministre des affaires étrangères ne sont pas principalement définies par des décrets d'attributions, mais reposent essentiellement sur des sources de nature législative synthétisées à la fois dans le Code Pénal, et dans le Code de Procédure Pénale.

Par ailleurs, les attributions du ministre de la défense, ne relèvent pas essentiellement de décrets d'attributions, mais des dispositions législatives et réglementaires du Code de la Défense. De manière encore plus atypique, celles du ministre des affaires étrangères ont été fixées par des textes anciens : l'arrêté du directoire du 22 messidor de l'an VII, le décret du 25 décembre 1810 et le décret du 14 mars 1953, la Convention de Vienne du 18 avril 1961, ainsi que par des coutumes et pratiques nationales et internationales. Seule l'adjonction exceptionnelle du commerce extérieur à ce portefeuille en 2014 a conduit le pouvoir exécutif à devoir prendre un décret d'attributions spécifiques précisant les nouveaux champs de compétences octroyés au titulaire du Quai d'Orsay.

Ces trois exceptions singularisent encore un peu plus les ministères régaliens par rapport aux autres portefeuilles²⁰⁵⁶. C'est autant le caractère ancien de tels domaines de compétences, leur fort ancrage

²⁰⁵⁵Cf M.CARON, *op.cit.*, p 300 et s.

²⁰⁵⁶Pour autant on peut considérer qu'il y a un certain paradoxe à ce que la seule limite à l'autonomie organique du

dans la tradition institutionnelle française, et l'étroitesse qu'ils impliquent avec l'action du chef de l'Etat qui expliquent ces régimes dérogatoires.

Il faut enfin noter que les attributions du ministre chargé des finances sont partiellement encadrées par la LOLF, même si cela entraîne souvent une confusion entre ce portefeuille et celui du budget parfois confié distinctement à un ministre de plein exercice²⁰⁵⁷.

Les décrets relatifs à la composition du Gouvernement, les décrets d'attributions ou de délégations permettent donc d'appréhender dans leur complétude les attributions dévolues à chaque membre. Ces seuls textes réglementaires ne suffisent cependant pas à déterminer leur domaine de compétence. Il importe de les mettre en perspective avec les décrets relatifs à l'organisation des administrations elles-mêmes²⁰⁵⁸. Certes, de tels textes ne résultent pas principalement d'un changement ou d'un remaniement gouvernemental. Mais, la répartition des compétences entre les ministres entraîne nécessairement des modifications d'importance dans le fonctionnement des administrations centrales, lesquelles influent sur le fonctionnement du Gouvernement.

Les décrets d'organisation des administrations étaient à l'origine des décrets simples du Premier ministre. Toutefois, un décret du 15 juin 1987 impose désormais que l'organisation générale des ministères soient fixée par des décrets en Conseil d'Etat²⁰⁵⁹. Loin de relever d'un excès de formalisme, ce verrou supplémentaire vise en réalité à préserver le plus possible les directions générales des administrations des soubresauts de la vie politique. Cette dualité normative permet une part de stabilité dans l'organisation administrative. Pour autant, elle ne la préserve pas complètement d'éventuels bouleversements susceptibles de résulter d'un changement ou d'un remaniement gouvernemental.

L'édifice juridique permettant de fixer précisément l'étendue de chaque domaine de compétence repose donc sur deux temporalités distinctes. Les décrets de composition du Gouvernement et les

Gouvernement soit précisément les portefeuilles se rattachant au domaine régalié du Président de la République.

²⁰⁵⁷ Cette dérogation résulte en réalité de l'article 66 de la LOLF qui donne compétence de principe au ministre des finances pour l'élaboration et l'adoption d'un tel texte.

²⁰⁵⁸ Sur ce sujet voir notamment pour des développements plus prolixes, J-L. QUERMONNE, *op.cit.*, p 56.

²⁰⁵⁹ Ce décret a cependant été modifié par un décret du 24 juillet 2019 qui précise substantiellement le rôle dévolu au secrétaire général des ministères.

décrets de délégations établissent une structure temporaire qui concerne principalement l'organisation politique du Gouvernement mais affectent nécessairement celle de l'Administration. Ils sont donc principalement une source d'instabilité architecturale. Ils ont vocation à s'inscrire dans une chronologie immédiate et montrent que l'organisation gouvernementale dépend du bon vouloir du Président de la République et du Premier ministre. Les décrets relatifs à l'organisation de l'administration, et dans une certaine mesure les décrets d'attributions cherchent à s'inscrire dans une temporalité plus longue, puisqu'ils ont normalement vocation à survivre aux modifications récurrentes de la composition du Gouvernement.

La pratique institutionnelle montre cependant que les décrets d'attributions, et les décrets fixant l'organisation des administrations centrales sont souvent modifiés consécutivement à un changement de Gouvernement ou à un remaniement ministériel. Cette prédominance nette de la temporalité courte est aussi la manifestation logique du primat de l'exécutif sur l'Administration. Parfaitement maître de la structure gouvernementale, les titulaires du pouvoir exécutif peuvent avec une certaine facilité adapter celle des administrations au nouveau découpage ministériel qu'ils ont souhaité privilégier. Une telle logique est en pleine conformité avec la volonté du Général de Gaulle de restaurer une complète autonomie organisationnelle du pouvoir exécutif. Elle sous-tend cependant l'acceptation d'une certaine variabilité dans la structure du Gouvernement.

Section 2. Une structure gouvernementale reposant sur une organisation duale

Sous la Cinquième République, l'absence de règle constitutionnelle écrite laisse donc une marge de manœuvre importante à la pratique institutionnelle pour créer des ministères, ou modifier sensiblement le périmètre d'action des domaines préexistants. Pourtant, il convient de distinguer les ministères régaliens, qui constituent le noyau à la fois le plus stable et le plus traditionnel de la structure gouvernementale (§1), des autres portefeuilles gouvernementaux qui sont d'émanation plus tardive, et sont davantage source d'instabilité (§2).

§1. Les ministères régaliens : noyau dur de l'organisation gouvernementale

Pour appréhender dans sa complétude l'importance du rôle joué par les ministères régaliens dans la structure gouvernementale, il importe d'abord de comprendre la genèse et le sens de la notion (A),

puis de déterminer le champ d'application matériel complet de celle-ci (B), avant de s'interroger sur la raison d'être de cette stabilité (C).

A. La genèse et le sens de la notion

Alors même qu'ils constituent le noyau le plus dur d'un Gouvernement, la notion de « ministère régalien » reste assez floue. Celle-ci a d'ailleurs été assez peu explorée par la doctrine qui préfère largement aborder l'étude de la structure gouvernementale sous l'angle de son développement, et n'opère donc pas de réelle classification entre les ministères. Cette absence de délimitation précise entraîne une certaine confusion, et l'expression est souvent utilisée à contre-emploi.

Certes, la définition du mot « régalien » dans son sens le plus étroit est communément admise. Elle trouve son étymologie dans le latin *regalis*, ce terme étant lui-même issu des mots *rex* et *regis*. Dans son acception la plus traditionnelle, l'expression régaliennne est donc utilisée pour désigner ce qui appartient au roi et à lui seul, ou ce qui n'est digne que de lui²⁰⁶⁰. De cela, peuvent résulter deux conceptions différentes de la notion.

La première consisterait à qualifier une activité de régaliennne en raison de son importance toute particulière qui ne la rendrait digne d'être exercée par personne d'autres que par le souverain. Pour une partie des observateurs, le terme régalien s'attacherait par principe aux ministères les plus fondamentaux, et permettrait de les opposer aux portefeuilles subalternes. Une telle conception paraît aller à l'encontre de l'étymologie du mot en déniaant ce qui en fait l'essence même, l'exercice par le monarque d'une prérogative de souveraineté. Elle conduirait également à conférer à la notion un aspect volage, la liste des domaines régaliens étant alors susceptible d'évoluer au gré de l'actualité, ou des champs d'intervention Etatique. Elle peut donc conduire à un dévoiement du sens premier de la notion.

Une deuxième acception conduit à prendre davantage en compte le caractère historique du mot. L'idée de domaine régalien permet alors de caractériser les prérogatives qui relevaient par essence du

²⁰⁶⁰ Le *Larousse* distingue deux sens du terme régalien : dans le sens historique, il désigne « Un droit attaché à la royauté, ou qui en république manifeste une survivance des anciennes prérogatives royales », et dans le sens politique il qualifie « les fonctions politique et administrative (police, défense, etc...) qui dépendent directement de l'Etat ou de son représentant suprême : *Ministères régaliens*. ».

monarque, et ne pouvaient être exercées que par lui. Dans une telle logique, le terme revêt donc une dimension historique. Les ministères régaliens sont alors à la fois ceux dont les racines sont les plus anciennes, et ceux qui s'attachent au « socle incompressible de souveraineté ».

La théorie selon laquelle l'importance d'un ministère constituerait le critère essentiel pour que celui-ci soit qualifié de régalien nous paraît devoir être fermement récusée. Naturellement, il faut observer que les ministères que l'on rattache habituellement à cette catégorie : affaires étrangères, défense, intérieur, justice, et éventuellement finances, figurent de manière incontestable parmi les domaines de compétences gouvernementaux les plus essentiels. Mais, ce n'est pas sur le fondement de leur importance que ceux-ci sont considérés comme régaliens, et il n'est pas rare, au gré de l'actualité ou des circonstances politiques, que d'autres champs de compétences économiques et sociaux les supplantent dans l'ordre protocolaire.

Les exemples en la matière sont nombreux, mais on peut relever que dans le Gouvernement Valls I, le ministre de la défense n'est placé qu'en dixième position, et le ministre de l'intérieur seulement en onzième position. Ce constat montre autant la relativité de la hiérarchie établie par les décrets de composition du Gouvernement, qu'il rend inopérant le seul critère de l'importance du portefeuille pour attribuer à un domaine de compétence le qualificatif de « régalien ». Il est ainsi loisible d'observer *a contrario* que les ministères régaliens occupaient ainsi au sein du Gouvernement Philippe les toutes premières places dans l'ordre protocolaire, deux d'entre eux bénéficiant même au stade de la formation du Gouvernement du titre de ministre d'Etat : l'intérieur et la justice²⁰⁶¹.

Privilégier le seul critère de l'importance conduirait nécessairement à une absence de délimitation précise de la liste des ministères susceptibles de rentrer dans cette catégorie. Des commentateurs pourraient alors être tentés de rattacher certains portefeuilles sociaux ou sociétaux comme l'éducation nationale ou la santé au domaine régalien en se fondant notamment sur l'importance contextuelle de ces ministères. Une telle perception nous paraît devoir être récusée. Cette confusion renforce la nécessité d'un travail de clarification des contours de la notion.

Au contraire, son appréhension traditionnelle permet une plus stricte délimitation. Effectivement,

²⁰⁶¹Décret du 17 mai relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 18 mai 2017).

sous l'Ancien Régime, le monarque délégua la gestion de certaines prérogatives à des secrétaires d'Etat. Cette organisation du pouvoir fut d'abord fondée sur une division géographique du pouvoir, avant de répondre à une conception fonctionnelle²⁰⁶². Le nombre de ces officiers royaux était cependant réduit, et leur champ de compétence strictement circonscrit. La liste des domaines qui leur étaient attribués était ainsi presque invariable : les affaires étrangères, la guerre, la marine et la maison du Roi²⁰⁶³. Un cinquième ministère couvrant les questions religieuses, soit sous l'appellation de secrétaire d'Etat au clergé, soit sous celle secrétaire d'Etat à la religion prétendument réformée pouvait éventuellement la compléter. De manière occasionnelle, on peut aussi noter la présence d'un secrétaire d'Etat chargé de Paris.

D'origine nettement plus ancienne, existait également un Chancelier de France, dont les attributions pourraient correspondre à celle de ministre de la justice et un surintendant des finances qui jouait un rôle essentiel auprès du monarque dans ce domaine. La fonction de lieutenant général de police n'apparaîtra que plus tardivement au cours du XVII^e siècle, sous l'égide de Louis XIV qui prendra conscience de la nécessité de mieux centraliser la gestion des affaires policières. Certes, il faut relever que les fonctions de Chancelier de France, de surintendant des finances, ou ultérieurement de lieutenant général de police²⁰⁶⁴ ne constituent pas des secrétariats d'Etat, mais il s'agit bien de postes essentiels visant à assister le monarque dans la mise en œuvre de son pouvoir souverain.

Le décret relatif à l'organisation des ministères des 27 avril et 25 mai 1791 reprendra d'ailleurs substantiellement cette organisation fonctionnelle puisqu'il officialisera la création de six ministères aux contours précisément délimités : la justice, l'intérieur, les contributions et revenus publics, la guerre, la marine et les affaires étrangères. Il n'est donc pas inconvenant de considérer que les ministères du domaine régalien sont les plus anciens, mais cela ne saurait suffire, et il est nécessaire de s'interroger sur leur raison d'être.

²⁰⁶²Voir infra pour plus de développements.

²⁰⁶³Il est à noter que le terme ministre de l'intérieur n'est officiellement créé qu'au lendemain de la Révolution française, le 7 août 1790, quand François-Emmanuel Guignard de Saint-Priest, secrétaire d'Etat à la Maison du Roi, prend officiellement cette nouvelle appellation. Celle-ci sera ensuite consacrée officiellement dans les décrets des 27 avril et 25 mai 1791 reprend cette appellation. Elle était toutefois largement employée dans le langage courant pour qualifier le secrétaire d'Etat en charge de la Maison du Roi.

²⁰⁶⁴Il faut cependant relever que la fonction de lieutenant général de police recouvre une partie de ce que sont les prérogatives actuelles du ministre de l'intérieur, le terme « police » étant entendu dans une acception large.

En réalité le domaine régalien puise ses racines dans la théorie de la souveraineté formalisée par Jean Bodin. Dans les *Six Livres de la République*, cette dernière lie explicitement les deux notions. Selon lui, les prérogatives régaliennes constituent même la pierre angulaire de la souveraineté du monarque. Devrait ainsi échoir au monarque le pouvoir de décider de la guerre et de la paix, de protéger ses sujets et de veiller à leur sûreté, de rendre la justice en dernier ressort et d'exercer son droit de grâce. Ardent défenseur de l'absolutisme royal Jean Bodin affirme également le pouvoir souverain du monarque d'édicter la loi et de la défaire, toutes les autres normes édictées par ses vassaux devant y être conformes²⁰⁶⁵.

S'il convient de laisser ici de côté le pouvoir d'édiction de la loi, les autres champs d'actions visés par l'auteur comme expression de la puissance royale couvrent les prérogatives régaliennes. C'est donc un véritable « socle incompressible de souveraineté » qu'il théorise. L'idée devient étroitement liée à l'exercice du pouvoir et ne s'appréhende plus seulement dans son for interne mais également dans son for externe²⁰⁶⁶. La capacité du Roi à lever une armée et à s'imposer dans la gestion des relations extérieures est un attribut essentiel de sa puissance. A travers l'œuvre de Jean Bodin, on comprend donc que les matières communément attachées au domaine régalien sont effectivement les plus anciennes parce qu'elles constituent les domaines de compétence indispensable à la conduite de l'Etat. Les prérogatives régaliennes sont celles qui s'attachent irréversiblement à l'exercice même de la souveraineté²⁰⁶⁷.

Dans la pensée de Jean Bodin, la notion de domaine régalien est également indissociable du caractère indivisible de la souveraineté. Ainsi, il présente déjà cette dernière comme indivisible et perpétuelle, dans la mesure où celle-ci résiste au changement de souverain. C'est l'exercice du pouvoir lui-même qui compte, et non la personne qui a la charge de la mettre en œuvre²⁰⁶⁸. Il en découle que celui-ci doit être exercé de manière uniforme et harmonieuse sur l'ensemble du territoire, et que le souverain

²⁰⁶⁵J.BODIN, *Les six livres de la République, Livre premier*, Corpus des Oeuvres de Philosophie en langue française, Fayard, 1986, CH10, pp 295 et s.

²⁰⁶⁶Selon les termes précis de l'auteur : « Mais d'autant plus que le mot de loy est trop général, le plus expedient est de spécifier les droits de souveraineté compris, comme j'ay dit sous la loy du souverain : comme décerner la guerre et traicter la paix, qui est l'un des plus grands poicts de la majesté ». *Ibid.*, p 310.

²⁰⁶⁷Jean Bodin définit en ses termes le concept : « La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République, que les latins appellent *majestatem* [...], c'est à dire la plus grande puissance de commander. *Ibid.*, p179

²⁰⁶⁸Ainsi, Jean Bodin évoque-t-il explicitement des lois perpétuelles et irrévocables : « C'est donc une forme de faire qui est et a toujours esté en toute Republicque, que tous ceux qui font les loix, afin de leur donner plus grand poids et autorité, y adjoustent ces mots : PAR EDICT PERPETUEL ET IRREVOCABLE, etc », *Ibid.*, p 212.

ne peut nullement se départir des prérogatives qui lui ont été accordées.

La logique postrévolutionnaire n'a pas rompu avec cette tradition. Elle consacrera même explicitement les quatre caractéristiques de la souveraineté, son unicité, son indivisibilité, son inaliénabilité et son imprescriptibilité. Il est donc frappant de constater que la dimension immatérielle du principe a survécu au changement de forme. Le passage de la souveraineté de droit divin à la souveraineté nationale n'a pas affecté les déclinaisons historiques du principe. Sur ce terrain, la pensée des auteurs révolutionnaires notamment dans le souci de caractérisation du concept, puise une partie de ses racines dans la doctrine de Jean Bodin, fervent partisan de l'absolutisme royal.

Certes, ce dernier n'a pas évoqué de manière explicite chacune de ces quatre caractéristiques, et notamment l'inaliénabilité. Mais, le terme reprend fidèlement sa pensée puisqu'il évoque l'obligation pour le souverain de ne pas se départir des pouvoirs qui lui sont conférés. Les pouvoirs régaliens sont par essence inaliénables, puisqu'ils constituent le vecteur principal de l'indépendance d'un Etat. Parce qu'il peut disposer à l'intérieur de sa propre police, bénéficier d'une justice indépendante et battre sa propre monnaie, et parce qu'il peut lever à l'extérieur sa propre armée, et mener sa propre diplomatie, un Pays sera pourvu d'une véritable indépendance. Les ministères qui peuvent être qualifiés de régaliens sont donc ceux qui correspondent à l'expression la plus immédiate de la puissance Etatique, aux domaines de compétences qui ne peuvent être délégués. Ce sont ceux qui se rattachent au « socle incompressible de souveraineté ».

B. L'étendue de la notion : la caractérisation des ministères régaliens

Se rattachent de manière incontestable au domaine régalien les ministères de la justice, des affaires étrangères, de la défense ou de l'intérieur (i). L'incorporation du ministère de l'économie et des finances est plus contestable et pourrait être récusée sur le fondement d'une logique plus libérale (ii). Enfin, il n'est pas complètement illégitime de s'interroger sur la possibilité d'étendre la notion à certains portefeuilles jugés moins essentiels mais pouvant être considérés comme l'expression de la souveraineté Etatique, même si cette conception extensive de la notion nous paraît devoir être récusée (iii).

(i)- Le rattachement incontestable au domaine régalien des ministères de la justice, des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur

Si ces portefeuilles appartiennent de manière incontestable au domaine régalien c'est d'abord parce qu'ils recouvrent des prérogatives qui sont constitutionnellement octroyées au Président de la République. La défense, l'intérieur et les affaires étrangères sont ainsi implicitement visés à l'article 5 de la Constitution, considéré comme le dispositif pivot pour mieux appréhender les prérogatives du Président de la République²⁰⁶⁹. Ses prérogatives en matière de diplomatie et de défense sont ensuite précisées à l'article 14, et son pouvoir de commandement sur les armées consacré à l'article 15 de la Constitution.

Dans le domaine judiciaire, l'article 64 en fait le garant de l'indépendance de la justice, et l'article 17 lui confère le droit de grâce²⁰⁷⁰. Le domaine régalien appartient donc d'abord au Président de la République, les ministres concernés agissant sous son étroit contrôle. Il a déjà été relevé que le seul ministre à être explicitement cité dans la Constitution est celui de la justice. On peut cependant considérer que les titulaires de la défense, des affaires étrangères et de l'intérieur bénéficient d'un statut quasi-constitutionnel. Le rattachement de ces ministères au domaine régalien est donc lié autant à leurs racines historiques très anciennes, qu'au fait qu'ils recouvrent des prérogatives constitutionnellement garanties et relevant par nature de la compétence du chef de l'Etat et non de celle du chef du Gouvernement.

Pour toutes ces raisons, les ministres des affaires étrangères, de la défense, de l'intérieur et de la justice occupent une place à part au sein du Gouvernement. Leurs prérogatives imposent une relation constante et directe avec le Président de la République. Si ce n'est en rien systématique, les titulaires de ces domaines de compétence sont souvent choisis au sein de son entourage politique le plus proche. Si ce n'est en rien systématique, les titulaires de ces domaines de compétence sont souvent choisis parmi au sein de son entourage politique le plus proche. Ce phénomène s'explique d'abord par une volonté présidentielle de désigner lui-même les membres du Gouvernement qu'il sera amené à côtoyer

²⁰⁶⁹ Selon les termes de l'article 5 C « Le Président de la République [...] est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, et du respect des traités ». Sont donc bien visés aussi les ministères de l'intérieur, de la défense et des affaires étrangères.

²⁰⁷⁰ Il est d'ailleurs notoire que Jean Bodin avait déjà mentionné le droit de grâce comme une prérogative de souveraineté. Voir J.BODIN, *op.cit.*, p 325 : « Et de cette marque de souveraineté dépend aussi la puissance d'octroyer grâce aux condamnés par-dessus les arrêts, et contre la rigueur des loix, soit pour la vie, soit pour les biens, soit pour l'honneur ».

le plus directement au cours de son mandat. Il témoigne aussi de la sensibilité de ces portefeuilles qui conduisent à connaître des affaires les plus sensibles de l'Etat, que ce soit en matière militaire, diplomatique, policière ou judiciaire.

Il est d'ailleurs notoire que ce sont ces quatre portefeuilles qui au moment de la première cohabitation se sont heurtés au veto présidentiel. Il a déjà été souligné l'attention accrue portée par François Mitterrand à la désignation des titulaires des affaires étrangères, de la défense, de la justice et de l'intérieur, les trois premiers portefeuilles ayant donné lieu à l'expression d'un veto formel, et l'intérieur à celles de sérieuses réserves²⁰⁷¹. Il est donc clair que ceux-ci sont pourvus d'un prestige plus important, et figurent parmi les plus prisés au sein du Gouvernement. Mais ce n'est pas tant cette importance qui justifie le qualificatif que la nature des prérogatives qui s'y attachent, et leur prestige historique.

Il faut enfin observer que les ministères régaliens sont aussi ceux qui offrent à leur titulaire le pouvoir discrétionnaire le plus large. Par tradition, ils font donc l'objet d'un contrôle parlementaire restreint, ce qui ne signifie nullement qu'ils y échappent totalement. Dans une acception large, l'exercice d'un contrôle parlementaire pourrait supposer la mobilisation de pouvoirs d'investigation, d'évaluation des politiques menées, d'audition et de participation au débat public sur la politique générale d'un champ de compétence. Il peut également impliquer la mise en place d'un régime d'autorisation préalable, ou de vote de crédit et de contrôle sur l'emploi de ces dépenses. Dans la logique du régime parlementaire, l'exercice de la fonction de contrôle est primordial en ce qu'il manifeste la réalité d'une collaboration entre Parlement et Gouvernement. Elle joue théoriquement un rôle moins substantiel dans l'économie du régime présidentiel où les pouvoirs sont davantage spécialisés.

Pourtant, la pratique constitutionnelle montre qu'en réalité l'exercice du contrôle parlementaire sur la mise en œuvre des prérogatives régaliennes s'avère beaucoup plus élaboré dans le système américain que dans les démocraties française et britannique. Sans doute faut-il voir là les restes d'un passé monarchique encore ancré dans nos mentalités, mais il est d'usage de conserver au titulaire d'un ministère régalien une marge de manœuvre et d'action substantielle. L'intervention législative y est par nature limitée, même s'il faut noter le développement de lois d'orientation ou de programmation

²⁰⁷¹Cf notamment, J.ATTALI, *Verbatim II*, *op.cit.*, p 11.

qui sont censées fixer un cadre à l'action gouvernementale dans ces domaines. Celles-ci sont l'apanage des gouvernements, et sont le plus souvent marquées par une forte insincérité financière, le Parlement n'exerçant qu'à la marge son pouvoir d'amendement²⁰⁷².

Du reste, les commissions parlementaires touchant aux secteurs régaliens ne sont pas les plus prisées, et il est frappant de constater que la réalité du contrôle opéré dans ce domaine de compétence repose davantage sur la commission des finances. C'est donc principalement sous l'angle budgétaire que se décline la réalité de l'influence parlementaire sur les questions régaliennes²⁰⁷³. La révision constitutionnelle de juillet 2008 tempère légèrement ce constat de principe, mais elle ne change pas pour autant la réalité précédemment décrite.

Le domaine de la défense nationale en offre une illustration topique. En dépit de la présence d'une commission spécifiquement dédiée au sujet dans la plupart des démocraties parlementaires européennes, la réalité du pouvoir qui leur est dévolue peut généralement être qualifiée de limitée. Dans une étude particulièrement fouillée portant principalement sur la France, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Allemagne, les auteurs ont mis en exergue le rôle marginal accordé par les trois premières démocraties, le *Bundestag* allemand se distinguant incontestablement en la matière²⁰⁷⁴.

Après avoir réalisé une trentaine d'entretiens, ils pointent les motivations d'abord politiques des membres de la commission de la défense de ces Pays, la plupart des parlementaires qui ont choisi d'y siéger ayant une emprise militaire importante au sein de leur circonscription. Les députés interrogés reconnaissent d'ailleurs sans trop d'hésitations leur volonté de porter d'abord ces intérêts locaux, et confessent largement leur manque de maîtrise technique des questions de défense. Tous s'accordent sur la limitation bien réelle des prérogatives des commissions parlementaires, le nombre de textes législatif discutés étant particulièrement réduit, et les auditions menées n'ayant en définitive qu'une

²⁰⁷²Ce constat doit cependant être tempéré concernant les lois d'orientations relatives à la sécurité intérieure ou au fonctionnement de la justice. Celles-ci traitent de questions qui mobilisent davantage les libertés publiques, et suscitent donc davantage la discussion parlementaire.

²⁰⁷³Voir notamment pour une étude complète sur cet aspect B.IRONDELLE, « Qui contrôle le nerf de la guerre ? Financement et politique de défense », in P.BLEZES et A.SINE, *Le politique et le financement des politiques publiques*, Paris, Presse de sciences-po, 2010.

²⁰⁷⁴B.IRONDELLE, O.ROZENBERG et al., *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, IRSEM, 2009, pp 17 et s.

portée résiduelle²⁰⁷⁵.

Ce constat confirme d'ailleurs une réalité tangible. En France la commission parlementaire la plus prisée demeure celle des finances, et la commission de la défense, comme celles des affaires étrangères, est davantage privilégié par des députés terminant leur parcours politique. Si la révision constitutionnelle de 2008 a, là aussi, amendé quelque peu cette perception des choses, elle n'a pas entraîné de véritables bouleversements. Le cœur du processus concerne en réalité l'autorisation des opérations extérieures, lesquelles relèvent de la séance plénière et non des commissions²⁰⁷⁶. Le même constat pourrait sans doute être formulé dans le domaine des affaires étrangères. De telles questions paraissent relever par nature de la compétence de l'exécutif, le renforcement de l'autonomie organique ayant achevé d'étouffer d'éventuelles velléités parlementaires.

Cette indépendance du domaine régalien se vérifie aussi, dans une certaine mesure, dans les rapports avec les autorités judiciaires. Bien que son champ d'application ait été quelques peu rétréci, la notion d'acte de gouvernement, qui désigne une catégorie particulière de décisions ne faisant pas grief, en raison de leur nature, recouvre pour majeure partie des prérogatives régaliennes. L'abandon de la théorie du mobile politique a conduit le Conseil d'Etat à une délimitation stricte de la notion²⁰⁷⁷. Celle-ci recouvre désormais les actes relatifs à la conduite des relations extérieures de la France, lesquels concernent de manière effective le domaine de la défense nationale, et celui des affaires étrangères.

Les exemples en la matière sont légion, et il ne saurait être question de se livrer ici à un inventaire à la Prévert qui nous éloignerait fatalement de l'objet principal de cette thèse. Il est cependant intéressant de relever les plus significatifs, dans le domaine de la défense la décision de suspendre la coopération scientifique et technique avec l'Irak pendant la guerre du Golfe²⁰⁷⁸, puis celle de reprendre les essais au sein du centre d'expérimentation du Pacifique à Mururoa²⁰⁷⁹, dans celui des affaires étrangères, le refus de soumettre un litige international à la Cour internationale de justice²⁰⁸⁰, ou la

²⁰⁷⁵ *Ibid.*, pp 36 et s.

²⁰⁷⁶ *Ibid* p 15.

²⁰⁷⁷ CE, 19 février 1875, *Prince Napoléon*, req n°46707.

²⁰⁷⁸ CE, 23 septembre 1992, *GISTI*, n°120437.

²⁰⁷⁹ CE, Ass, 29 septembre 1995, *Association Greenpeace France*, n°171277.

²⁰⁸⁰ Voir notamment pour une illustration récente, CE, 25 mars 1998, *Société d'approvisionnement vinicole*, n°65022.

décision de ne pas publier un traité²⁰⁸¹.

La notion d'acte de Gouvernement recouvre une autre subdivision, puisqu'elle touche aussi les décisions s'inscrivant dans les rapports entre les pouvoirs publics, lesquels comprennent notamment l'administration de la justice. Ainsi en est-il de l'utilisation du droit de grâce en vertu d'une jurisprudence très ancienne du Conseil d'Etat²⁰⁸².

Il faut enfin noter que certains actes échappent également au contrôle du juge administratif en raison de leur qualification comme mesure d'ordre intérieur. Là encore c'est dans le domaine de la justice (gestion des prisons), et de la défense que la notion trouve son plein écho. Sa portée effective est cependant limitée par la théorie de la voie de fait, qui donne compétence de principe aux juridictions judiciaires pour intervenir dans le domaine des libertés fondamentales, et par la montée en puissance de la procédure du référé. Dans ce cadre, les actes des ministres régaliens sont au contraire, une source importante de contentieux.

(ii)- Le rattachement plus contestable du ministère de l'économie et des finances au domaine régalien.

Il est difficile de classer le ministère de l'économie et des finances dans une catégorie tant son champ d'action est vaste. Ainsi, certains auteurs n'hésitent pas à considérer le titulaire de ce portefeuille comme un véritable « vice-Premier ministre », en raison de l'importance toute particulière de ses fonctions²⁰⁸³. Chargé à la fois de la politique économique et de la gestion des finances publiques, Bercy intervient en réalité dans de nombreux domaines : le budget, l'industrie, le commerce-étranger, la politique monétaire, l'aide aux entreprises, et parfois même l'emploi. Ce ministère mêle des activités qui relèvent par essence de l'initiative privée et dans lesquelles l'Etat a seulement vocation à jouer un rôle de régulateur, et d'autres qui sont à l'inverse l'expression même de la puissance publique.

²⁰⁸¹CE, Ass, 4 novembre 1970, *de Malglaive*, n°77759.

²⁰⁸²CE, 30 juin 1893, *Guguel*, n°1895541.

²⁰⁸³Voir notamment sur ce sujet S.DEMAREY, « Bercy, un vrai premier ministre ? L'arme du budget », in *Pouvoirs*, n°168, pp 59 à 71.

Ce constat est largement souligné par Philippe Bezes, qui qualifie Bercy de « constellation de principautés »²⁰⁸⁴. Ces termes reflètent une réalité administrative, puisque le ministre de l'économie et des finances règne sur un empire considérable de directions et de hauts fonctionnaires, lesquels disposent souvent par rapport à lui de l'avantage de pouvoir se placer dans le temps long. Ils témoignent aussi d'une réalité institutionnelle unanimement constatée : l'esprit de corps particulièrement développé, et les tensions qui émaillent parfois les rapports entre les directions et les services administratifs. Cette complexité a d'ailleurs conduit plusieurs spécialistes à s'interroger sur le fait de savoir si le titulaire des finances dirigeait vraiment son ministère, et s'il ne devait pas seulement se contenter de régner²⁰⁸⁵. Il faut enfin noter que Bercy est parfois subdivisé en deux, voire en trois portefeuilles de plein exercice, mais parfois placé, au contraire, sous l'autorité d'un seul ministre de tutelle, ce qui ajoute à la complexité de la problématique²⁰⁸⁶.

La vocation historique du ministère de l'économie et des finances a d'abord été la gestion des finances publiques, c'est à dire le recouvrement de l'impôt, domaine qui relève par essence de la puissance publique. L'extension de ses compétences n'interviendra que plus tardivement. Ainsi ce n'est qu'au début du XIX^{ème} siècle que s'ajoutera à ce socle initial la préparation du budget et le suivi des projets de lois de finances. La politique économique et les questions industrielles ne feront l'objet d'une délégation ministérielle qu'à partir du XX^{ème} siècle. L'accroissement de son domaine de compétence aura pour effet de conférer au ministre une puissance inédite. Mais ils conduisent aussi certains spécialistes à considérer qu'il existe souvent « deux ministères en un », tant les logiques qui animent la gestion financière proprement dite, paraissent s'opposer avec celle de domaines de compétences économiques comme l'industrie ou le commerce.

Pourtant, comme le relevait déjà François Bloch-Lainé en 1990, la structuration de Bercy autour de deux grands ministres, l'un en charge des finances et l'autre de l'économie ne fera pas florès. Cet auteur qualifie même de « fausse-couche » la tentative « à laquelle aboutit la conception d'un ministère de l'Economie, rendu tout à fait distinct du ministère des Finances, après lui avoir repris

²⁰⁸⁴ Voir Ph.BEZES, in *Pouvoir*, n°168, p 9.

²⁰⁸⁵ Voir notamment sur cet aspect D.MAREY et P.PEUGEOT, « Le ministre et les directeurs : qui commande », in *Pouvoirs*, n°153. pp 17-26.

²⁰⁸⁶ Cf notamment R.BACQUE et F.FRESSOZ, « A Bercy, sept ministres pour un équilibre compliqué », *Le Monde*, 31 octobre 2012.

quelques prérogatives essentielles »²⁰⁸⁷. Ce constat reste actuel. Le Président de la République, François Hollande, tentera ainsi de reprendre à son compte cette subdivision dans le Gouvernement Ayrault, puis dans le Gouvernement Valls, en confiant à Arnaud Montebourg puis à Emmanuel Macron le portefeuille de l'économie²⁰⁸⁸, et à Pierre Moscovici puis Michel Sapin celui des finances. Cette structuration sera en réalité une source importante de crispation entre les ministres, chacun des membres de Gouvernement s'estimant amputés d'une partie de sa puissance, et n'hésitant pas à lorgner sur le portefeuille de l'autre²⁰⁸⁹.

En règle générale, les gouvernements compteront donc un ministre en charge de l'économie et des finances. Mais l'étendue exacte du portefeuille dévolu à ce dernier variera. Il n'est pas rare que le budget soit ainsi confié à un ministre de plein exercice disposant généralement d'un rang protocolaire légèrement inférieur au titulaire de l'économie et des finances, lequel demeure par tradition le véritable patron de Bercy. Plusieurs champs de compétences peuvent être alternativement confiés à des ministres de plein exercice ou à des ministres délégués ou secrétaires d'Etat placés sous la tutelle du ministre de l'économie et des finances. C'est notamment le cas de l'industrie, qui a souvent bénéficié de son propre ministre jusqu'au début des années 2000, ou de celui des PME, du commerce et de l'artisanat, qui faisait encore l'objet d'un portefeuille de plein exercice dans le Gouvernement Villepin²⁰⁹⁰.

Cette pratique titubante n'a pas tellement affecté l'autorité naturelle dont dispose le ministre de l'économie et des finances sur la forteresse. Cela tient à la sensibilité de ce portefeuille qui place nécessairement son titulaire au cœur de l'actualité, et au caractère international de sa mission, notamment dans le cadre de la politique monétaire. Nul ne conteste la puissance du ministre placé « à la tête de Bercy », quelque-soit l'organisation privilégiée par le Président de la République et le Premier ministre, et il est clair qu'il y a eu une volonté Etatique de mettre en place un acteur financier homogène et puissant. Évidemment, cette puissance devient maximale lorsque le ministre de

²⁰⁸⁷ F.BLOCH-LAINE, « L'affirmation d'une puissance », in *Pouvoirs*, n°53, pp 5 et s.

²⁰⁸⁸ Il faut noter que celui-ci s'appellera d'abord « ministère du redressement productif » avant d'être plus sobrement renommé ministère de l'économie après l'entrée au Gouvernement d'Emmanuel Macron.

²⁰⁸⁹ Voir notamment M.VISOT, « Michel Sapin-Emmanuel Macron : les meilleurs ennemis de Bercy », in *Le Figaro*, 16 juin 2016.

²⁰⁹⁰ Voir décret du 2 juin 2005 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 juin 2005).

l'économie et des finances détient en outre la main sur le budget²⁰⁹¹. Il dispose alors d'une forme de prépondérance sur les autres membres du Gouvernement, lié à son pouvoir d'arbitrage dans l'attribution des crédits.

Sur le plan de l'importance stratégique, « Bercy » se détache incontestablement. Ce seul constat n'est évidemment pas suffisant pour justifier que lui soit attribué le qualificatif de portefeuille régalien. Il faut donc, pour pouvoir trancher cette question, revenir à une grille de lecture plus traditionnelle. S'il n'y a pas à proprement parler de critères pour caractériser l'existence d'un ministère régalien, certains indices doivent être relevés.

Il convient de s'interroger d'abord sur l'ancienneté de ce portefeuille gouvernemental, et sur son caractère traditionnel. La fonction de ministre des finances date de l'Ancien-Régime, même si elle ne faisait pas à proprement parler l'objet d'un secrétariat d'Etat dédié. Le Roi comptait ainsi à son service un surintendant des finances qui prendra ensuite l'appellation de contrôleur général des finances à partir de 1661²⁰⁹².

Ce n'est qu'à partir de la Révolution française que le titulaire de cette fonction bénéficiera du titre de « ministre ». Toutefois, elle jouissait déjà d'un prestige tout particulier, et ses titulaires ont souvent été parmi les plus influents dans l'entourage du monarque. On peut ainsi citer l'exemple de Colbert qui occupa le poste de conseiller général des finances avant de cumuler celui-ci avec les portefeuilles de la Marine et de la Maison du Roi²⁰⁹³. Il faut également noter celui du Duc de Noailles qui obtint exceptionnellement l'appellation de président du Conseil des finances, ce qui montre son influence prépondérante²⁰⁹⁴. Il apparaît clairement que le titulaire du portefeuille des finances était bien considéré sous l'Ancien Régime comme un membre du Gouvernement à part entière et qu'il bénéficiait même parfois d'une forme de préséance à l'égard des secrétaires d'Etat.

²⁰⁹¹ Sur ce sujet précis voir S.DEMAREY, « Bercy, un vrai premier ministère ? L'arme du budget », in *Pouvoir*, n°168, p 59 et s.

²⁰⁹² Ce titre relève d'une simple question d'appellation, et ne doit pas être considéré comme montrant la non-appartenance de l'intéressé au Gouvernement. Ainsi, il apparaît que dans la démocratie britannique le ministre en charge des finances est traditionnellement dénommé Grand chancelier de l'échiquier royal.

²⁰⁹³ Il occupa ce portefeuille sans discontinuité de 1661 à 1683.

²⁰⁹⁴ Il occupa ce portefeuille entre 1715 et 1718, durant la Régence du duc d'Orléans, avec le titre de contrôleur général des finances. Ce n'est que de manière officieuse qu'il fut qualifié de Président du conseil des finances, preuve de son influence déterminante.

En tout Etat de cause, le décret des 27 avril et 25 mai 1791 consacre textuellement ce ministère, et tous les Gouvernements comptent par principe un ministre de plein exercice chargé de ce portefeuille, à l'exception notoire du premier Gouvernement Barre où le Premier ministre avait cumulé ce ministère avec Matignon. Il faut cependant relever que le poste des ministres des finances a d'abord été limité au recouvrement de l'impôt, et au suivi des dépenses de l'Etat. Ce n'est qu'ultérieurement que sont venus s'y greffer les questions budgétaires au début du XIXème siècle, puis les sujets économiques avec l'avènement du XXème siècle ²⁰⁹⁵. Si le ministère des finances fait incontestablement partie des portefeuilles les plus traditionnels que l'on retrouve aux racines de l'institution ministérielle, sa physionomie actuelle n'est donc aucunement comparable avec la place qu'il occupait auparavant.

Ensuite, il faut s'attacher à déterminer si les prérogatives exercées par le ministre de l'économie et des finances sont susceptibles d'être rattachées au « socle incompressible de souveraineté ». Sans doute est-ce dans ce domaine que la caractérisation s'avère la plus complexe. Par tradition, le pouvoir de battre monnaie, et celui de lever l'impôt peuvent être considérés comme des prérogatives qui ne pouvaient relever que du monarque. Jean-Jacques Rousseau relevait ainsi dans *Emile* que « seul le prince a droit de battre monnaie » tant cette prérogative paraît être l'expression de la souveraineté d'un Etat.

Toutefois, cette conception traditionnelle des choses a évolué, et il est vain de rechercher dans la Constitution de 1958 une disposition qui ferait du Président de la République le garant de la politique monétaire du Pays. Celle-ci a d'ailleurs été largement transférée aux Banques centrales, Bercy ne se contentant plus que de jouer, en la matière, le rôle de régulateur. La seule atténuation de cette dépossession présidentielle résulte de l'aspect international de la problématique monétaire, mais progressivement le cœur de ce champ d'action paraît avoir été transféré au chef du Gouvernement. La même logique semble prévaloir pour les questions de fiscalité qui ne sont plus par principe des prérogatives du Président de la République. L'émergence d'une monnaie européenne unique accentue la pente naturelle qui conduit à détacher les questions monétaires et fiscales du bloc de souveraineté.

²⁰⁹⁵ A ce titre, il faut noter que la fonction de ministre de l'économie nationale apparaît pour la première fois seulement en 1930. Ce portefeuille est alors dissocié du ministère des finances, pratique qui subsistera fréquemment sous la Quatrième République.

Surtout, on ne saurait limiter le champ de compétence du ministre de l'économie et des finances à ses prérogatives anciennes. Celui-ci a été considérablement étendu au fil de l'Histoire institutionnelle.

Incontestablement, si « Bercy » apparaît comme un vecteur essentiel de la puissance publique c'est d'abord sur les prérogatives financières du ministre²⁰⁹⁶. Cela réside dans le pouvoir de collecter l'argent public, domaine dans lequel Bercy détient le monopole de l'action publique. Cette compétence lui confère un pouvoir spécifique de prélèvement et de recouvrement sur la population. La capacité d'un Etat à lever l'impôt apparaît comme un facteur important de sa puissance. Elle implique de nombreux fonctionnaires, et la mise en place d'une organisation déconcentrée avec notamment les directions régionales et départementales des finances publiques, et mobilise des prérogatives de puissance publique²⁰⁹⁷.

Dans sa définition du « bon gouvernement », Jean Bodin inclut également cet aspect des choses, considérant le bon gouvernant comme celui qui sait taxer de manière juste et équilibrée, le mauvais gouvernant étant celui qui écrase ses sujets par des prélèvements trop lourds ou inéquitables. Si le Chef de l'Etat a progressivement renoncé à exercer lui-même cette prérogative, celle-ci ne peut cependant connaître de délégation de compétence et cette mission paraît relever par essence de l'Etat. La même analyse doit d'ailleurs prévaloir concernant la gestion du trésor²⁰⁹⁸. Dans ces deux champs de compétences précis, l'exercice de la souveraineté Etatique est aussi à rechercher dans la capacité de recouvrement des créances.

Enfin l'existence de la direction générale des douanes peut également être perçue comme un vecteur essentiel de la puissance de Bercy. Cette direction régaliennne joue un rôle majeur dans la préservation de la sécurité financière, et dispose de pouvoirs de polices considérables. Elle paraît donc indissociable de la construction de l'Etat français, et de la bonne maîtrise de ses frontières²⁰⁹⁹. Elle se rattache au socle incompressible de souveraineté. Pourtant, ces prérogatives qui sont à la fois les plus anciennes historiquement et les plus essentielles pour la conduite de l'Etat ont été

²⁰⁹⁶ Sur cet aspect voir notamment Ph. BEZES et al. « Bercy : Empire ou constellation de principautés ? » in *Pouvoirs* n°168, pp 14-15.

²⁰⁹⁷ Ibid. pp 18.

²⁰⁹⁸ Voir notamment sur ce sujet M. POCHARD, « Les personnels de Bercy, entre excellence, corporatismes et hubris », in *Pouvoirs*, n°168, pp 73 et s.

²⁰⁹⁹ Voir J. CLINQUART, « L'administration des douanes en France de 1914 à 1940 », *Comité pour l'Histoire économique et financière de France*, 2000.

progressivement diluées.

D'abord « Bercy » joue désormais un rôle majeur dans le choix des politiques publiques. Cette fonction a été renforcée au lendemain de la seconde guerre mondiale par la nécessité d'une reconstruction. Cela constitue une petite révolution culturelle pour Bercy qui a dû privilégier une logique davantage keynésienne²¹⁰⁰. Le titulaire des finances va progressivement adjoindre à son portefeuille la question du redressement économique, ce qui change considérablement la philosophie générale de son action. La fusion entre les affaires économiques et les finances date d'ailleurs de cette période et n'est pas le fruit du hasard. De même, et ce n'est pas qu'un détail sémantique, dans les décrets de composition du Gouvernement, l'économie précède généralement les finances, comme si cette fonction-là plus traditionnelle avait été reléguée au second plan.

Si dans la logique de la reconstruction d'après-guerre, cette adjonction de compétence pouvait facilement être rattachée à la logique de l'Etat providence, elle va rapidement suivre l'évolution inverse et caractériser une forme de désengagement de celui-ci. En la matière le ministre de l'économie et des finances va jouer une fonction que l'on pourrait davantage qualifier de régulatrice. Philippe Bezes l'exprime en des termes éloquents : « ces dynamiques [...] renforcent le rôle stratégique de pilotage du ministère de l'Economie et des Finances, un « Etat stratège dans l'Etat », accentuant l'idée que le ministère constitue un acteur collectif cohésif »²¹⁰¹.

Les domaines de compétences susceptibles de se rattacher à cette deuxième dimension sont particulièrement nombreux : l'industrie, les entreprises, l'artisanat, le commerce extérieur. Bien que certains de ces domaines aient parfois fait l'objet d'un ministère distinct, la tendance lourde est de les réunir sous la tutelle du ministre de l'économie et des finances. Celui-ci se retrouve ainsi à la tête d'un véritable empire couvrant des matières d'une importance décisive pour le fonctionnement quotidien du Pays, mais qui ne constituent aucunement des prérogatives de souveraineté, sauf à dénier à la philosophie libérale toute sa raison d'être. Un point particulièrement significatif de ce rôle composite de Bercy et de son éloignement consiste dans le rattachement récent du numérique à l'économie et aux finances²¹⁰². Ce nouveau champ de compétence aurait parfaitement pu intégrer un ministère de

²¹⁰⁰Voir notamment Ph. BEZES, *op.cit.*, p 13.

²¹⁰¹Ibid. p 15.

²¹⁰²Ce fut le cas dans les Gouvernements Ayrault et Valls (I et II). Il faut cependant noter que dans le Gouvernement

la culture élargi ou être placé sous la tutelle de Matignon. C'est donc bien la logique économique qui a prévalu ici.

Le ministère de l'économie et des finances est également monté en puissance en matière de planification et de prévision. Cette fonction est sans doute celle qui s'est développée le plus tardivement, mais elle fait désormais l'objet d'une direction spécifiquement dédiée. Il faut relever à cet égard, que la planification n'est pas l'apanage de Bercy. D'abord, certains Gouvernements ont compté un ministre de plein exercice en charge du plan. Ce portefeuille fut même tantôt confié à un ministre d'Etat sous les mandats présidentiels de Valéry Giscard d'Estaing et de François Mitterrand et occupé avec cette titularité par des ténors comme Jean Lecanuet et Michel Rocard. Plus fréquemment, il y eut un Commissariat Général du Plan confié à un haut fonctionnaire qui n'était donc pas membre du Gouvernement, mais relevait de la tutelle directe du Premier ministre. C'est Dominique de Villepin qui mit un terme en 2006 à cette institution, et la remplaça par le Centre d'analyse stratégique, qui continue à jouer un rôle moteur en la matière²¹⁰³.

Quoiqu'il en soit, Bercy a largement eu à cœur de développer des outils de prospective notamment par la création d'une direction spécifiquement dédiée à cet aspect des choses. Là aussi, ce champ de compétence relève davantage de l'aspect économique, et caractérise bien le rôle de régulateur joué par Bercy²¹⁰⁴. Son importance stratégique a assurément été renforcée par la crise économique de 2008. Or cette compétence ne se rattache pas à proprement parler, au socle incompressible de souveraineté, mais contribue à faire davantage du ministre de l'économie et des finances un organe de régulation.

Il faut enfin relever que le budget occupe dans l'organisation de Bercy une place toute particulière. Preuve de la singularité de ce portefeuille gouvernemental, celui-ci est parfois confié au ministre de l'économie et des finances, tandis qu'il fait parfois l'objet d'un portefeuille de plein exercice. Cette pratique instable témoigne de la spécificité de ce portefeuille qui confère à son titulaire un statut à part, puisqu'il lui revient de monter la garde contre des ministères qui pourraient s'avérer trop

Philippe, le secrétaire d'Etat chargé du numérique est placé sous la tutelle du Premier ministre.

²¹⁰³ Voir décret du 6 mars 2006

²¹⁰⁴ Voir S.GRIMAULT, J-M.PERNOT et P.UGHETTO, « Travailler dans le changement, travailler au changement.

Trois directions du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie », *Revue de l'IREES*, vol 48, 2005, pp 129 et s.

dépensiers. Dans *Pouvoirs* Stéphanie Damarey qualifie ainsi le ministre chargé du budget²¹⁰⁵ de *primus inter pares*, en ce qu'il serait amené à arbitrer en permanence entre ses pairs dans l'attribution des crédits gouvernementaux²¹⁰⁶.

Il est peu contestable qu'au sein du Gouvernement, il joue le rôle de régulateur notamment vis-à-vis des ministères dépensiers. Certains auteurs considèrent même que le ministre chargé du budget disposerait d'un statut quasi-constitutionnel, en raison de son rôle spécifiquement souligné dans la LOLF²¹⁰⁷. Dès lors, l'élaboration du budget apparaît comme une arme essentielle pour la bonne conduite du Gouvernement. Pour autant, la prérogative budgétaire ne relève pas en droit du Président de la République, mais bien du Premier ministre. Elle constitue même le cœur de son pouvoir d'arbitrage. Bien qu'elle soit un instrument essentiel de la puissance de l'Etat, elle ne mobilise pas à proprement parler de prérogatives de puissance publique. Il est donc difficile de la rattacher au « socle incompressible de souveraineté ».

Le ministre de l'économie et des finances détient donc des compétences disparates, dont l'étendue exacte varie au gré des changements et des remaniements du Gouvernement. Si certaines de ses prérogatives paraissent relever du domaine régalien dans son acception la plus ancienne, d'autres s'en détachent complètement et sont au contraire marquées par le désengagement Etatique. Dans une logique libérale, le domaine économique ne peut réellement être considéré comme relevant du régalien. Or, bien que ce constat mérite une certaine prudence, la dimension économique de Bercy bénéficie aujourd'hui d'un ascendant certain sur l'aspect « finances publiques ».

Enfin, le net recul de la souveraineté Etatique dans le domaine de compétence monétaire atténue l'idée selon laquelle celui-ci relèverait encore pleinement du champ régalien. Les domaines d'interventions auxquels le ministre de l'économie et des finances prend part sont donc d'une extrême variabilité. Si certains se rattachent clairement à la prérogative de puissance publique, d'autres relèvent au contraire d'une simple logique de régulation.

²¹⁰⁵ L'affirmation vaut donc, que ce portefeuille relève du ministre de l'économie et des finances, ou qu'il fasse l'objet d'un ministère dédié.

²¹⁰⁶ Voir S. DAMAREY, « Bercy, un vrai premier ministère ? L'arme du budget », in *Pouvoirs*, n°168, p 161.

²¹⁰⁷ Voir notamment sur cette question technique et spécifique, F. MORDACQ, « La LOLF, 10 ans de pratique », in *Gestion et finances publiques*, n°6, 2016, p 4 et s.

Au-delà des prérogatives qui sont dévolues au ministre, il est intéressant d'étudier l'organisation du ministère lui-même. Pour le qualifier, Philippe Bezés a choisi un titre éloquent puisqu'il évoque à la fois un « empire » et « une constellation de principautés »²¹⁰⁸. Traiter de l'ensemble des directions, sous-directions et agences qui régissent le fonctionnement de Bercy nous éloignerait du sujet, il nous faudra donc nous limiter ici à quelques constats de principe.

Le premier, qui semble unanimement partagé par la doctrine, réside dans le poids considérable de certaines directions historiques. La direction générale du Trésor apparaît en la matière comme un des exemples les plus flagrants. Cette administration cumule des prérogatives dans le domaine international au point d'être également placé sous la tutelle symbolique du ministre des affaires étrangères, et des charges importantes dans le domaine du financement, de la politique monétaire, des finances publiques et du développement. Elle apparaît comme l'une des plus puissantes de Bercy, à la fois en raison du parcours des hauts fonctionnaires qui la dirige, mais également en raison de son ancienneté historique, sa création remontant au début de la Restauration. Depuis cette période, ses prérogatives n'ont jamais réellement cessé de croître, nombre d'agences ou de directions ayant été placées de manière parfois quelque peu aléatoire sous son contrôle²¹⁰⁹.

Le Directeur général du Trésor échappe généralement au jeu des alternances politiques, et bénéficie le plus souvent d'une influence telle, dans la technostructure, qu'il peut parfois contraindre les ministres. Le même constat pourrait sans doute être formulé concernant la direction générale des finances publiques. Le poids considérable de quelques directions historiques dans la technostructure, et leur ancienneté, sont plutôt l'indice d'un ministère régalien, puisqu'il caractérise un mode de fonctionnement largement rompu à la logique de la puissance publique.

Là encore, ce constat de principe gagne à être nuancé. D'abord, il apparaît clairement qu'au fil des décennies, de nombreuses directions et agences sont venues complexifier le fonctionnement du ministère de l'économie et des finances. Si les directions historiques bénéficient encore d'un certain primat, celui-ci est d'abord le fait de leur prestige. Pourtant, d'autres directions ont également gagné en influence et se rattachent à des enjeux plus actuels. On peut notamment citer les exemples de la

²¹⁰⁸Voir Ph. BEZES et al, *op.cit.*, pp 9 et s.

²¹⁰⁹Voir notamment S. KOLOPP, *Le trésor et ses mondes. Contribution à une sociologie relationnelle de l'Etat (1966-1995)*, thèse, ENS, 2017.

Direction générale des Entreprises créée en 2014, ou de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes²¹¹⁰.

Plus largement, la tentation de créer un « super-ministère » a conduit à de nombreux rattachements, notamment dans le domaine industriel, puis dans le domaine budgétaire. Sans doute est-ce ce qui explique que l'on puisse parler à la fois d'empire et de constellations, formule poétique pour décrire une technocratie très puissante, mais aussi extrêmement hétéroclite, car formée de directions qui n'ont pas pour usage courant de fonctionner ensemble. Cette dilution affaiblit nécessairement l'autorité ministérielle face à la technostructure. Là où l'on pourrait s'attendre qu'un ministère régalien privilégie une unité d'action, Bercy semble avoir donné la priorité au respect des particularismes.

Enfin, il est notoire que le domaine financier n'est pas un champ de compétence échappant au contrôle parlementaire. Au contraire, il est sans doute un domaine où celui-ci apparaît d'emblée comme substantiellement développé. Ce constat est particulièrement saillant dans le domaine budgétaire²¹¹¹. Durant la période de la Restauration, le vote du budget va jouer au contraire un rôle majeur dans le développement inchoatif de la responsabilité gouvernementale et dans l'installation durable de pratiques parlementaires. Progressivement, la prérogative budgétaire de la Chambre va connaître une importante montée en puissance sous la Cinquième République, notamment avec l'émergence du rapporteur général du budget²¹¹². Ce n'est pas non plus par hasard que lorsque, dans une logique d'ouverture, au moment où Nicolas Sarkozy a proposé de confier à l'opposition la présidence d'une des huit commissions parlementaires, le choix s'est unanimement porté vers la commission des finances. Celle-ci apparaît comme la quintessence du contrôle parlementaire²¹¹³.

La même logique prévaut en matière de consentement à l'impôt, cette compétence étant par tradition du seul ressort du Parlement. Sans doute faut-il y voir des réminiscences de l'Histoire constitutionnelle britannique où les premières limitations apportées au pouvoir de monarque dans la *Magna Carta* de 1215 concernaient précisément l'émission de taxes. En un sens, cela montre que l'exercice de cette

²¹¹⁰ Sur ce sujet voir J- M.EYMERI, *Les gardiens de l'Etat : une sociologie des énarques du ministère*, thèse de sciences-politiques, Paris I, 1999, pp 447 et s.

²¹¹¹ Voir P. DELVOLVE et H. LESGUILLONS, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, PUF.

²¹¹² Sur ce sujet voir « La manne cachée du Parlement », in *L'Express*, 9 mars 2006.

²¹¹³ Sur ce sujet voir spécifiquement, A.DE MONTCHALIN, « Savoir c'est pouvoir, les députés face à Bercy », in *Pouvoirs*, n°168., pp 99-103.

prérogative était bien perçu comme la marque d'un pouvoir discrétionnaire, mais qu'en même temps celui-ci est apparu très tôt comme devant faire l'objet de limitations substantielles et de mécanismes de freins et contrepoids. Au contraire de domaines de compétences comme la défense ou les affaires étrangères ou de l'organisation de la justice dans lesquels l'exécutif dispose d'une marge d'autonomie importante, la mise en œuvre des prérogatives financières nécessite une étroite collaboration entre Parlement et Gouvernement. Elle constitue donc l'un des terrains privilégiés du parlementarisme²¹¹⁴.

Un tel constat mesure encore davantage le rattachement du ministère de l'économie et des finances au domaine régalien, même s'il ne saurait à lui seul être considéré comme déterminant. Le ministère de l'intérieur en apporte un contre-exemple flagrant. Bien que mobilisant largement les commissions parlementaires en raison de l'implication importante des décisions relevant de sa compétence sur le plan des libertés fondamentales, il est par essence régalien.

Au fond, il apparaît difficile de trancher avec fermeté le débat de l'appartenance du ministère de l'économie et des finances au domaine régalien. Sans doute, tel qu'il était conçu *ab initio*, était-il l'un des plus régaliens. Mais en privilégiant une approche globale de la question, force est de constater que la plupart des indices tendent aujourd'hui à l'exclure de ce champ. S'il mobilise des prérogatives de puissance publique, le ministère de l'économie et des finances couvre aujourd'hui un spectre de compétence beaucoup trop large pour que ce qualificatif recouvre l'exacte réalité de ces compétences. Le désengagement progressif de l'Etat de certains secteurs qui lui paraissaient acquis et l'avènement d'une logique capitaliste ont modifié le sens de sa mission.

Bercy forme donc un ensemble si disparate qu'il est difficile de le placer dans une catégorie de ministère, et il faudrait sans doute privilégier un raisonnement par directions, voire par agence pour opérer la classification la plus juste et fondée. L'étude approfondie de l'organisation de ce ministère permet cependant de comprendre que certains analystes puissent un peu promptement le qualifier de régalien. Bien qu'il ne nous paraisse pas relever de cette catégorie *stricto sensu*, il est loisible d'affirmer sans trop de risque que le ministre de l'économie et des finances constitue toujours, quelque-soit sa place dans l'ordre protocolaire, l'un des piliers de l'équipe gouvernementale.

²¹¹⁴Voir notamment sur cette question précise, H.MESSAGE et al, *L'Assemblée Nationale et les lois de finances*, op.cit., pp 130 et s.

(iii)- L'extension envisageable de la notion à certains portefeuilles en raison de leur particularisme

Bien que la liste des ministères régaliens soit fréquemment considérée par la doctrine comme limitée aux quatre ou cinq domaines de compétence évoqués supra, il n'est pas illégitime de s'interroger sur l'éventualité d'une extension de la notion. S'ils ne sont pas pourvus de la même dimension historique, certains portefeuilles paraissent directement liés à l'indivisibilité de la souveraineté. Ainsi, le ministre en charge de l'outre-mer, lorsqu'il n'est pas placé sous la tutelle de l'intérieur, peut entrer dans cette catégorie. La lecture du décret d'attribution de ce dernier est d'ailleurs éclairante. Le titulaire de cette fonction doit concilier en permanence le respect des particularismes locaux, et le maintien de la souveraineté Etatique²¹¹⁵. Dès lors, son action est indissociable des impératifs d'unité et d'indivisibilité Etatique. Plusieurs éléments singularisent le ministre chargé de l'outre-mer.

D'abord, il faut relever que celui-ci a autorité sur le secrétariat général du ministère de l'intérieur, et sur plusieurs administrations notamment l'inspection générale de l'administration, et le commissariat général à l'égalité des territoires²¹¹⁶. Sans qu'il ne s'agisse véritablement d'une cotutelle, cela témoigne de la nature particulière de ce domaine de compétence. De même, dans la mise en œuvre de ses prérogatives, le ministre de l'outre-mer est amené à donner quotidiennement des ordres aux Hauts commissaires ou préfets, ou aux commandants supérieurs des forces armées en poste dans les départements et régions d'outre-mer ou dans les collectivités d'outre-mer. Il a donc la main sur des corps qui sont par essence régaliens. Enfin, le positionnement hautement stratégique de ces territoires leur permet de jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la puissance française, notamment sur le plan militaire et diplomatique²¹¹⁷.

Certes, le caractère transversal de ce ministère, le fait qu'il mobilise également des compétences sociales ou sociétales, son rang souvent subalterne dans l'ordre protocolaire des décrets de

²¹¹⁵ Aux termes de l'article 1 du décret du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre des outre-mer celui-ci est chargé de : « coordonner l'action du Gouvernement dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, et de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles applicables dans ses collectivités ».

²¹¹⁶ Selon l'article 2 de ce même décret : « Pour l'exercice de ces attributions, le ministre des outre-mer a autorité sur la direction générale des outre-mer et conjointement avec le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur sur le secrétariat général du ministère de l'intérieur. Il dispose, en tant que de besoin, de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur et du commissariat général à l'égalité du territoire ».

²¹¹⁷ On peut ainsi relever que les DROM/COM occupent un positionnement stratégique en matière de souveraineté maritime.

composition du Gouvernement pourraient atténuer l'idée de son rattachement au domaine régalien. Mais, il est certain que l'action quotidienne du ministre des outre-mer mobilise des prérogatives du socle incompressible de souveraineté. Enfin, il n'est pas inintéressant de rappeler que la subdivision la plus ancienne des départements ministériels sous l'Ancien-Régime était territoriale. Dès lors, il peut-être tentant de considérer que les portefeuilles gouvernementaux ayant vocation à maintenir l'unité territoriale relèvent par nature du socle incompressible de souveraineté²¹¹⁸.

La question est du même ordre pour certains ministères du début de la Cinquième République. C'est notamment le cas du ministre en charge des questions algériennes, ou du ministre chargé du Sahara. De tels portefeuilles, placés parfois au niveau le plus élevé de l'ordre protocolaire, s'inscrivaient bien dans une logique de maintien de l'unité territoriale. Il faut cependant noter le caractère très éphémère de telles fonctions²¹¹⁹.

La nomination d'un ministre de l'Algérie remonte à la période de la fin de la Quatrième République, et est reprise sous le Gouvernement provisoire. Il faut d'ailleurs noter que le portefeuille est ensuite confié à un simple secrétaire d'Etat²¹²⁰, avant de devenir ensuite un ministère d'Etat au plus fort de la crise algérienne²¹²¹. Après 1962, il redevient fort logiquement un simple secrétariat d'Etat avant de disparaître mécaniquement.

La durée de la présence d'un ministre du Sahara au sein du Gouvernement va s'avérer encore plus brève puisqu'elle commence en 1957 et cesse de manière définitive en 1962²¹²². Justifié par l'existence des régions communes sahariennes, ce ministère perd sa raison d'être avec la décolonisation française

²¹¹⁸Le Général de Gaulle lui-même semble consacrer implicitement cette idée : « Si dans le champ des affaires il n'y a pas pour moi de domaine qui soit négligé, ou réservé, je ne manque évidemment pas de me concentrer sur les questions qui revêtent la plus grande importance générale. Au point de vue politique, ce sont au premier chef celles qui concernent l'unité nationale : ainsi du problème de l'Algérie, des rapports d'association qui remplacent notre souveraineté dans l'Union Française. Cf C.DE GAULLE, *Mémoires d'Espoir, op.cit.*, pp 212-213.

²¹¹⁹Le portefeuille de ministre chargé des questions algériennes apparaît pour la première fois en sous l'appellation de ministre de l'Algérie en 1957 dans le Gouvernement Félix Gaillard, et est confié à Robert Lacoste qui sera également Gouverneur de l'Algérie. Celui de ministre du Sahara dans le Gouvernement Bourgués-Maunoury quelques mois auparavant.

²¹²⁰C'est notamment le cas au début de la Cinquième République, sous l'appellation secrétaire d'Etat chargé des questions sociales en Algérie et confiée à Nafissa Sid Cara. Voir JORF du 9 janvier 1959.

²¹²¹Le portefeuille est confié à Louis Joxe, Ministre d'Etat, chargé des affaires algériennes, lors du remaniement du 22 novembre 1960.

²¹²²Sous la Cinquième République, le portefeuille est d'abord confié *intuitu personae* à Jacques Soustelle, puis Robert Lecourt deviendra ministre d'Etat chargé du Sahara lors du remaniement du 5 février 1960.

dans cette région. Une telle irrégularité, et la diversité du rang hiérarchique accordé au titulaire de telle fonction tendrait plutôt à ne pas les rattacher à la catégorie des portefeuilles régaliens.

La même question peut se poser concernant le ministre chargé de la coopération. Ce département ministériel implique un pouvoir de représentation important, soit devant les instances européennes, soit auprès de certaines organisations internationales. Il est donc susceptible d'engager directement la souveraineté de la France. Par tradition, le ministre chargé de la coopération se voit également adjoindre la francophonie²¹²³.

C'est au Général de Gaulle que l'on doit la paternité de ce portefeuille gouvernemental qui apparaît pour la première fois dans un décret de composition du Gouvernement, après l'ajustement ministériel du 27 mars 1959²¹²⁴. Sa création s'inscrit dans le contexte particulier de la décolonisation. Le titulaire de ce poste a donc vocation à jouer un rôle essentiel pour maintenir les liens avec les anciennes colonies françaises, notamment en Afrique. Il doit également contribuer de manière toute particulière à leur développement économique.

A partir de 1962, ce ministère va prendre une coloration toute particulière avec l'envoi de volontaires du service actif qui vont effectuer leur service militaire comme coopérant à l'étranger. Il gèrera alors l'assistance technique et militaire des Pays qui relèvent de son ressort. De tels prérogatives le rapprochent incontestablement de la catégorie des portefeuilles régaliens, puisqu'il touche à la diplomatie française et à la représentation de ses intérêts sur le plan extérieur. Indice significatif de son importance, le ministre chargé de la coopération est membre du conseil de défense. Ce constat préalable s'est, néanmoins, atténué progressivement au fil de la pratique constitutionnelle de la Cinquième République, et il faut noter l'extrême variabilité du statut de ce portefeuille gouvernemental²¹²⁵.

A partir de 1997, il n'est plus confié qu'à des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat placés sous

²¹²³Durant la présidence de François Mitterrand, il sera appelé ministre de la coopération et du développement, avant de reprendre sa titulature traditionnelle lors de la première cohabitation, puis de façon permanente après la deuxième cohabitation.

²¹²⁴Décret du 27 mars 1959 portant nomination d'un membre du Gouvernement (JORF du 28 mars 1959).

²¹²⁵Il fut alternativement confié à des ministres d'Etat, des ministres de plein exercice et des ministres délégués au gré des remaniements.

la tutelle du ministre des affaires étrangères²¹²⁶. Cela entraîne une perte significative de son importance, ses prérogatives les plus sensibles étant généralement exercées par le titulaire du Quai d'Orsay. Progressivement, en dépit de l'extension de sa zone géographique d'intervention, qui couvre désormais les Caraïbes et l'Afrique Subsaharienne, le ministre chargé de la coopération va davantage devenir un « facilitateur de contact » agissant sur délégation du Président de la République et du ministre des affaires étrangères.

Enfin, il faut noter que le Gouvernement Philippe n'a pas nommé explicitement de ministre délégué ou de secrétaire d'Etat en charge de la coopération, bien qu'un secrétaire d'Etat sans attribution placé auprès du ministre des affaires étrangères exerce factuellement ses prérogatives. Cette évolution de son statut et de sa mission atténue la pertinence de son rattachement à la catégorie régalienn.

Les affaires européennes occupent également une place particulière au sein d'un Gouvernement. Créée suite à la création du Conseil de l'Europe entre 1950 et 1953 sous le libellé de ministre chargé du conseil de l'Europe²¹²⁷, la fonction s'installe durablement dans le paysage gouvernemental à partir de 1978. Le Premier ministre d'alors, Raymond Barre, avait été longtemps commissaire européen avant de rejoindre le Gouvernement comme ministre du commerce extérieur²¹²⁸, et était convaincu de la nécessité d'un portefeuille spécifiquement dédié à ces enjeux. Toutefois, ce n'est que dans le Gouvernement Barre III, à la faveur d'un remaniement ministériel qu'un secrétaire d'Etat aux affaires européennes placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères verra le jour²¹²⁹.

Depuis lors, la totalité des Gouvernements de la Cinquième République comprendront un membre spécifiquement en charge de ce domaine de compétence. Il faut cependant relever que la plupart du temps, celui-ci ne détient que le statut de ministre délégué ou de secrétaire d'Etat auprès du ministre

²¹²⁶Ce fut déjà le cas entre 1981 et 1986 de Jean-Pierre Cot et Christian Nucci, puis entre 1991 et 1993 de Edwige Avice et de Marcel Debarge, puis de manière systématique à partir de 1997, Charles Josselin ayant été officiellement ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères chargé de la coopération et de la francophonie dans le Gouvernement Jospin.

²¹²⁷Le portefeuille fut d'abord attribué à un ministre d'Etat, Guy Mollet entre le 12 juillet 1950 et le 11 août 1951, puis Pierre Pflimlin entre le 20 janvier et le 11 mars 1952. Ensuite François Mitterrand fut ministre délégué au Conseil de l'Europe entre le 27 juin et le 4 septembre 1953, et Maurice Faure ministre des institutions européennes entre le 17 mai et le 1er juin 1958.

²¹²⁸Raymond Barre avait été vice-président de la Commission Européenne chargé des affaires-économiques entre 1967 et 1973. Il s'était distingué par son engagement en faveur de l'Union économique monétaire.

²¹²⁹Le poste fut alors confié à Pierre Bernard-Reymond qui l'occupa entre le 11 septembre 1978 et le 21 mai 1981. Voir décret du 11 septembre 1978 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 12 septembre 1978).

des affaires étrangères, les titulaires de ce portefeuille ayant obtenu celui de ministre de plein exercice restant exceptionnels²¹³⁰.

Si l'on se fie au libellé du décret d'attributions le plus récemment publiés, le ministre chargé des affaires-européennes suit quotidiennement les questions relatives à l'Union Européenne et à l'espace économique européen, exerce les fonctions de secrétaire général pour la coopération franco-allemande, participe au débat sur la construction européenne, et contribue à mieux faire connaître l'Europe en France. Il est certain qu'il participe à l'exercice de la diplomatie française, notamment dans le cadre des négociations européennes²¹³¹. En cela, il contribue directement à la mise en œuvre de prérogatives de souveraineté.

Sa place particulière le conduit aussi à jouer un rôle important dans la détermination des prérogatives susceptibles d'être déléguées aux instances de l'Union. Il peut aussi remplir une fonction de préservation de la souveraineté nationale. Là encore, ce sont des éléments qui le rapprochent du champ de compétence régalien. Pourtant, ce constat est fortement atténué par la pratique institutionnelle.

Corollaire logique de son rang hiérarchique, le ministre délégué ou le secrétaire d'Etat aux affaires-européennes n'agit que sur délégation du ministre des affaires étrangères. Il est d'ailleurs intéressant de constater que celui-ci est bien placé sous la tutelle du Quai d'Orsay et non sous celle de Matignon, ce qui est assez significatif. A cet égard, l'hypothèse de la création d'un grand ministère de l'Europe, organiquement indépendant des affaires étrangères a été évoquée à de nombreuses reprises au cours des dernières décennies²¹³². Ce fut d'ailleurs le cas encore pendant la campagne des élections présidentielles de 2017. En réalité, une telle organisation affaiblirait sensiblement le ministre des affaires étrangères. Sans doute cela explique-t-il le fait qu'une telle hypothèse en soit toujours restée

²¹³⁰On peut cependant citer les cas de Roland Dumas qui fut ministre de plein exercice des affaires-européennes avant de prendre le Quai d'Orsay dans son entièreté, puis d'Edith Cresson avant de prendre Matignon.

²¹³¹Voir notamment décret du 8 avril 2019 relatif aux attributions de la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. (JORF du 9 avril 2019).

²¹³²Lors de la dernière présidentielle, l'hypothèse d'une entrée au Gouvernement de Sylvie Goulard comme ministre de l'Europe avait ainsi été évoquée. Celle-ci obtint finalement le ministère des armées, avant de devoir quitter ce portefeuille après les élections législatives de juin 2017. Il faut cependant relever que pour la première fois, Jean-Yves Le Drian a été nommé ministre de l'Europe et des affaires étrangères, ce qui est tout un symbole. Voir infra pour de plus amples développements.

au stade de la déclaration d'intention²¹³³.

Toujours est-il qu'il faut constater que le titulaire des affaires-européennes a toujours eu une marge de manœuvre réduite et encadrée, ce qui tend à éliminer l'idée d'un rattachement au domaine régalien. Ensuite, il faut également relever que le ministre délégué aux affaires-européennes agit de plus en plus sur le terrain économique, et de moins en moins sur des questions qui mettent réellement en jeu le socle incompressible de souveraineté.

Ainsi le poids du ministre délégué aux affaires-européennes sur le terrain de la défense, ou de la sécurité est-il sérieusement entaché par la présence d'un haut-représentant en charge de ses questions au sein des organisations européennes²¹³⁴. Outre le Président de la République, la seule autorité nationale à pouvoir réellement exercer une influence sur ces questions est en réalité le ministre en charge de ce portefeuille lui-même, qu'il s'agisse de celui de la défense ou de celui de l'intérieur. La pratique montre donc que si le ministre délégué ou le secrétaire d'Etat aux affaires européennes exerce un rôle essentiel dans le suivi et la représentation, son influence n'est pas déterminante sur les sujets régaliens.

La question s'est également posée de savoir si le ministère de l'éducation-nationale était susceptible de relever du domaine régalien. C'est par une ordonnance du 1er février 1828 que sera consacrée la promotion au rang ministériel de ce secteur d'activité²¹³⁵. Mais, celui-ci prendra d'abord l'appellation de ministère de l'instruction publique, succédant au Conseil de l'Université Napoléonien. Le choix de cette appellation n'a rien d'anodin. Il dissocie ainsi le travail éducatif lequel est réputé relever alors pour majeure partie du foyer familial, et la mission de transmission du savoir qui est à charge des enseignants. Dans cette conception initiale, c'est donc la logique libérale qui paraît l'emporter au moment de la création de ce portefeuille gouvernemental. Pourtant, avec l'avènement de la Troisième

²¹³³ Ministère des affaires étrangères et ministère des affaires européennes furent cependant quelquefois disjoints durant le mandat présidentiel de François Mitterrand. Cependant, cette organisation ne perdura guère, preuve qu'elle n'a pas été considérée comme véritablement efficace.

²¹³⁴ Pour des développements plus prolixes, voir notamment B. IRONDELLE et P. VENNESSON, « La défense européenne : un objet de sciences-politique », in *Politiques Européennes*, 2002/4, n°8 pp 5 à 12. Ou version en ligne www.cairn.info.

²¹³⁵ Il faut noter que par tradition l'instruction publique était rattachée à celui des affaires ecclésiastiques, avant que cet intitulé ne soit joint explicitement à l'intitulé du portefeuille, l'ordonnance du 26 août 1824 créant un ministère des affaires ecclésiastiques et de l'instruction publique. Ce n'est donc qu'à partir de 1828 que le ministère prendra sa pleine autonomie.

République, la perception commune va évoluer.

L'instauration sous l'égide de Jules Ferry de l'instruction obligatoire aboutit à la reconnaissance d'un véritable service public de l'éducation. Ce phénomène avait déjà commencé dans les années 1850, avec l'instauration d'académie, d'abord calquée sur le schéma territorial des départements et dont le nombre fut ensuite rationalisé en 1854. Mais l'arrivée au ministère de Jules Ferry change profondément la nature de la mission²¹³⁶. Les instituteurs vont devenir des fonctionnaires d'Etat à la faveur de la loi 18 juillet 1889, et la scolarisation des enfants va devenir un enjeu essentiel. Progressivement c'est une véritable organisation déconcentrée de l'enseignement primaire qui va se développer, et l'instruction publique va devenir le premier pourvoyeur d'emploi Etatiques. Ce n'est pourtant qu'en 1932 que ce portefeuille prendra l'appellation de ministère de l'éducation nationale, perdant du même coup la tutelle sur les beaux-arts²¹³⁷.

Cette évolution sémantique parachève pourtant un mouvement qui avait été commencé au début de la Troisième République. L'implication Etatique dans le domaine éducatif va devenir majeure, et il existe bien un service public de l'enseignement primaire et secondaire. L'enseignement supérieur occupe en revanche une place à part qui empêche toute forme de globalisation. La montée en puissance de ce domaine de compétence traduit bien une évolution de la perception de la notion d'engagement de l'Etat²¹³⁸.

Reste la question de savoir si l'extension de ce champ d'application a pour effet de le rattacher au socle incompressible de souveraineté. Bien que cette notion ne soit pas réellement délimitée, il ne nous semble pas qu'elle doive être complètement assimilée avec celle de service public Etatique, ni même avec celle de souveraineté *stricto sensu*. Au contraire, la notion doit plutôt désigner des prérogatives qui sont l'expression même de la puissance Etatique, et qui de ce fait relèvent par essence de l'Etat, sans que cela ne puisse être contesté d'une quelconque manière. Priver les institutions Etatiques de la pleine maîtrise du socle incompressible de souveraineté affecterait de manière indéfectible leurs capacités sur le plan externe.

²¹³⁶Le ministère de l'instruction publique sera usuellement renommé ministère de l'instruction publique et des beaux-arts. Ce n'est qu'ultérieurement que ces deux portefeuilles gouvernementaux seront disjoints.

²¹³⁷C'est Anatole de Monzie qui sera le premier ministre en titre de l'éducation-nationale. Il faut noter qu'il se verra adjoindre un secrétaire d'Etat en charge de l'éducation physique et obtiendra en fait la tutelle sur la jeunesse et les sports.

²¹³⁸ Sur ce sujet voir J-L.QUERMONNE, *op.cit.*, pp 70-72.

Le débat est sans doute pourvu d'une connotation idéologique, mais il n'apparaît pas que l'exercice de la mission éducative ait été unanimement et de tout temps considéré comme l'apanage de l'Etat. La philosophie libérale a d'ailleurs largement contesté son implication accrue dans ce domaine²¹³⁹. Il est également difficile de considérer l'exercice de cette mission comme un attribut de la puissance Etatique. Elle paraît relever davantage d'une logique sociale.

Bien qu'il détienne une importance primordiale au sein d'un Gouvernement, le ministère de l'éducation-nationale ne nous paraît donc pas pouvoir être rattaché au domaine régalien. L'apparition tardive de ce portefeuille qui n'est donc pas parmi les plus anciens et traditionnels, la spécificité de la mission qui n'en fait pas l'expression de la puissance Etatique, et le fait que ce domaine de compétence ne soit pas par tradition une prérogative dévolue au monarque, même si Charlemagne y aurait accordé une importance toute particulière, l'excluent. L'importance sociale d'un tel portefeuille est en revanche première, et la consécration constitutionnelle du droit à l'éducation en fait un domaine de compétence incontournable au sein d'un Gouvernement. Ce portefeuille apporte ainsi une pleine illustration de ce que le seul critère de l'importance ne saurait suffire pour déterminer si un ministère relève ou non du domaine régalien.

Le raisonnement doit être le même concernant le ministère de la santé. Les prémisses historiques de ce portefeuille gouvernemental qui existait initialement sous le libellé de ministère de l'hygiène public pouvaient assez légitimement susciter un débat. Créé sous la Troisième République, il était le fruit d'un léger démembrement du ministère de l'intérieur dont dépendait la direction de l'assistance et de l'hygiène publique²¹⁴⁰. La notion se rapprochait en outre de celle de salubrité publique, laquelle est une des composantes traditionnelles de l'ordre public, nécessitant la mise en œuvre de pouvoirs de police administrative. La logique qui prévalait alors était celle d'une implication accrue de l'Etat dans le domaine sanitaire²¹⁴¹.

²¹³⁹ L'existence de l'école libre, et même d'établissements hors contrats illustre d'ailleurs bien les limites de cette implication Etatique.

²¹⁴⁰ A cet égard, il faut noter que l'hygiène public traduisait bien un pouvoir de police *lato sensu*, la salubrité publique étant d'ailleurs considérée comme l'une des trois composantes de l'ordre public.

²¹⁴¹ Ce seul critère n'est cependant pas suffisant pour justifier le qualificatif de ministère régalien, celui-ci supposant une ancienneté historique, dont le ministère de l'hygiène public n'est pas pourvu, et un rattachement incontestable au socle incompressible de souveraineté.

La création législative du ministère de la santé publique par la loi du 4 avril 1930 va nettement dans ce sens. Pourtant, sous la Cinquième République, ce portefeuille va prendre une forte coloration sociale. Sa présence dans les décrets de composition du Gouvernement est d'ailleurs à l'éclipse, ce portefeuille étant fréquemment fondu avec celui des affaires sociales ou des solidarités, et parfois même avec celui du travail. Une telle irrégularité est peu compatible avec l'idée d'une fonction de souveraineté enracinée historiquement. Du reste, si la gestion des hôpitaux publics relève par principe de l'Etat, celle des caisses d'assurances maladies, ou des mutuelles mobilise une pluralité d'acteurs. Là encore, il faut conclure que lorsqu'il n'est pas joint au ministère du travail, le ministère de la santé est un portefeuille social de grande importance, mais ne saurait à notre sens relever du socle incompressible de souveraineté.

L'étude du champ d'application *ratione materiae* de la notion de ministère régalien nous incite donc plutôt à une certaine prudence quant à l'utilisation de ce concept, qui risque d'être facilement dévoyé. Les quatre ministères actuels qui répondent clairement au qualificatif sont le ministère de la défense, le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice. *Lato sensu*, d'autres champs de compétence comme l'outre-mer ou la coopération et la francophonie, lorsqu'ils font l'objet d'une représentation au sein du Gouvernement, peuvent s'y rattacher. Il nous semble en revanche opportun d'en sortir les portefeuilles à vocation principalement économique, sociale, ou culturelle, sans que cette exclusion ne soit significative de leur importance dans le paysage gouvernemental, puisque la notion de « ministère régalien » n'en est pas le strict reflet.

C. L'importante stabilité du domaine régalien

Au moment de la composition d'un Gouvernement, les ministères régaliens sont avec l'économie et les finances, ceux qui focalisent le plus l'attention des médias, et il est communément inimaginable d'envisager un Gouvernement qui ne comprendrait pas un ministre des affaires étrangères, un ministre de la défense, un ministre de l'intérieur et un garde des sceaux. Au sein de la structure gouvernementale, les ministères régaliens constituent donc le noyau le plus stable (i), ce qui s'explique à la fois par des facteurs historiques, politiques et administratifs (ii).

(i)- Le constat de la stabilité du domaine régalien

Si la dénomination ou le périmètre exact de ces portefeuilles a pu connaître quelques variantes, ces quatre portefeuilles sont systématiquement représentés et distingués dans l'ensemble des Gouvernements de la Cinquième République, et ce fut également le cas par le passé²¹⁴². Pourtant cette structure est propre au Gouvernement. Ainsi, l'organisation des commissions permanentes de l'Assemblée Nationale, et du Sénat n'épousent pas cette structure. Dans la logique de rationalisation du parlementarisme, le système de structuration des commissions parlementaires a été fortement encadré.

Au contraire de l'architecture gouvernementale qui dépend étroitement des décrets présidentiels, notamment ceux qui sont relatifs à la composition du Gouvernement, le système de structuration des commissions parlementaires est désormais figé. Bien que celles-ci aient vocation à constituer les interlocutrices privilégiées des ministres dans leurs champs de compétences, elles ne constituent plus à proprement parler le pendant de ceux-ci²¹⁴³. D'ailleurs, dans un souci de rationalisation du parlementarisme, le constituant limitait initialement le nombre de commissions parlementaires à six, et l'a élevé à huit postérieurement à celle-ci, ce qui rend impossible toute volonté de calquer leur organisation sur celle du Gouvernement, comme cela pouvait éventuellement être le cas sous la Quatrième République.

Néanmoins, il faut bien constater que le domaine régalien n'est pas spécifiquement représenté dans cette organisation. Ainsi, la commission des lois couvre *ratione materiae*, entre autres, les champs de compétence du ministre de l'intérieur, et du ministre de la justice, et traite plus largement de toutes les problématiques mettant en jeu des libertés fondamentales. De même, si au sein de l'Assemblée Nationale, la commission de la défense et la commission des affaires étrangères sont clairement séparées, ces deux domaines sont regroupés en une seule commission au Sénat. Cette dissociation trouve évidemment une explication pratique dans l'obligation constitutionnelle de réduction du nombre de commissions, mais elle montre que l'existence des quatre portefeuilles régaliens est bien

²¹⁴² Une exception réside dans le domaine de la défense nationale. Dès la période de la Monarchie absolue, les Gouvernements ont ainsi distingué le ministre de la guerre, et le ministre de la marine, le premier ayant la main sur les troupes au sol, tandis que l'autre contrôlait les navires de combat. Avec l'avènement de l'armée de l'air, cette structure va connaître une certaine variabilité, la tendance étant d'abord de nommer un ministre pour chaque armée, avant de regrouper l'ensemble de ses composantes sous l'égide d'un ministre prenant tantôt l'appellation de ministre de la défense, tantôt celle de ministre de la guerre. Il est en tout cas clair, que l'ensemble des Gouvernements des régimes antérieurs ont toujours comporté au moins un ministre qui prenne en charge la gestion des forces armées.

²¹⁴³ Sur ce sujet, voir notamment, P.TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Thèse, Dalloz, 2005, pp 183 et s.

propre au Gouvernement.

Parmi les portefeuilles régaliens au sens traditionnel du terme, la justice constitue le département ministériel le plus stable. Historiquement, son titulaire porte toujours le titre de garde des sceaux qui accompagne officiellement celui de ministre de la justice. Cet usage puise ses racines dans la tradition de l'Ancien Régime où le Chancelier gardait les sceaux du Roi de France. Il était alors d'usage de distinguer le grand sceau pour les actes les plus importants, et le sceau privé utilisé pour les actes courants. Toutefois, le chancelier pouvait refuser de sceller un acte royal lorsqu'il estimait que celui-ci était contraire aux us et coutumes de la Monarchie ; ce qui n'empêchait pas le monarque, seul dépositaire de la souveraineté, de déroger s'il le souhaitait.

Philippe Auguste a donc créé la fonction de garde des sceaux, en la distinguant progressivement de celle de Chancelier, et en ne conférant pas à l'intéressé le statut d'officier afin de le rendre révocable. Celui-ci pouvait ainsi être nommé, lorsque les relations entre le monarque et le Chancelier se tendaient, et reprenait alors la charge de la gestion du sceau royal. Postérieurement à la révolution française, l'appellation perdura, les titres de Chancelier et de garde des sceaux étant réunis en celui de « ministre de la justice, garde du sceau de l'Etat »²¹⁴⁴. L'appellation subsista constamment au long de l'Histoire constitutionnelle.

Cette dimension historique explique sans doute que le champ d'application matériel de ce département ministériel soit resté aussi stable. Le Garde des sceaux occupe une place à part dans les Gouvernements, même s'il n'est pas à proprement parler le garant de l'indépendance de la justice, ce rôle relevant par principe du Chef de l'Etat. L'appellation du titulaire du poste est également restée presque toujours identique, même si dans certains Gouvernements de la Quatrième République, les décrets de composition du Gouvernement ne mentionnaient pas explicitement l'appellation de Garde des Sceaux²¹⁴⁵.

De même, il faut relever que dans les Gouvernements Fillon, Michèle Alliot-Marie puis Michel

²¹⁴⁴ Voir N. VITON de SAINT-ALLAIS, *La France législative, ministérielle, judiciaire et administrative : sous les quatre dynasties* », tome 1, 1813, p 65.

²¹⁴⁵ Ce fut par exemple le cas de François Mitterrand en 1956 qui occupa la fonction de ministre d'Etat, chargé de la justice.

Mercier, obtinrent l'ajout à l'appellation traditionnelle des libertés²¹⁴⁶. Bien qu'elle puisse paraître symbolique, cette adjonction colore quelque-peu l'évolution de la fonction, le titulaire de la justice étant de plus en plus fréquemment amené à se positionner sur le terrain de la défense des droits fondamentaux. Quoiqu'il en soit, le statut constitutionnel dont il dispose fait du ministre de la justice une personnalité incontournable des gouvernements de la Cinquième République.

Le ministre des affaires étrangères occupe également une place de premier plan dans l'architecture gouvernementale. Mais, bien que ce portefeuille ait systématiquement été représenté dans les gouvernements, l'appellation précise, et surtout l'étendue exacte du domaine de compétence sont un peu moins stables. D'abord, si l'appellation de ministre des affaires étrangères la plus traditionnelle est aussi celle qui est presque toujours retenue, d'autres dénominations ont parfois été consacrées. Ainsi, le titulaire du Quai d'Orsay fut parfois nommé ministre des relations extérieures²¹⁴⁷, ce qui pourrait subjectivement sembler élargir quelque-peu son champ d'action. Plus récemment, dans le Gouvernement Philippe, Jean-Yves Le Drian a été nommé ministre de l'Europe et des affaires étrangères, ce qui n'est pas qu'un détail sémantique²¹⁴⁸.

Plus largement, il apparaît que le périmètre précis du département ministériel est variable. L'essence même de la fonction réside dans la conduite des relations internationales, sous l'égide du Président de la République. Cette prérogative lui confère une autorité directe sur les organes de représentation diplomatique de la France dans les Pays étrangers. Le ministre des affaires étrangères joue également un rôle majeur dans la détermination de la politique extérieure, et il détient un pouvoir de représentation essentiel. Toutefois, cette conception traditionnelle de la fonction a été progressivement mise à mal par l'apparition de nouveaux champs de compétences susceptibles d'être directement attachés à ce portefeuille.

L'essor de la construction européenne entraînera le rattachement mécanique de ces questions au Quai

²¹⁴⁶ Michèle Alliot-Marie fut ainsi nommée Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, le 23 juin 2009 (JORF du 24 juin 2009) et Michel Mercier conserva ce titre.

²¹⁴⁷ Ce fut notamment le cas dans les Gouvernements Mauroy et Fabius de Claude Cheysson, et Roland Dumas. Avec la cohabitation de 1986, Jacques Chirac revint à l'appellation plus traditionnelle de ministre des affaires étrangères. François Mitterrand opta finalement pour un retour à cette dernière à partir de 1988.

²¹⁴⁸ Durant sa campagne, le Président de la République avait d'abord émis le souhait de créer un grand ministère de l'Europe et des affaires étrangères avant d'opter finalement pour le *statu quo*, en la matière. Il n'en reste pas moins que l'apparition dans l'intitulé ministériel de Jean-Yves Le Drian du terme Europe peut être perçu comme une volonté présidentielle d'afficher une orientation gouvernementale plus fédéraliste.

d'Orsay, le titulaire des affaires étrangères se voyant parfois explicitement attribuer ce domaine dans l'intitulé même du décret de composition du Gouvernement²¹⁴⁹. De même, le rattachement ponctuel de la coopération aux affaires étrangères, est devenu systématique postérieurement au premier mandat de Jacques Chirac. Enfin, Laurent Fabius obtint avec sa nomination au Quai d'Orsay en 2012, d'avoir également la main sur le commerce-extérieur, ce qui a pu apparaître comme une pratique personnalisée²¹⁵⁰. Pourtant, en dépit de l'absence de secrétaire d'Etat explicitement chargé de ce domaine et de mention explicite de celui-ci parmi les domaines de compétences complémentaires dévolus aux ministres de plein exercice dans le Gouvernement Philippe, c'est bien Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'Etat sans attributions placé auprès de Jean-Yves Le Drian qui exerce ces fonctions²¹⁵¹, même si Bercy joue également un rôle important en la matière.

En revanche, le ministre des affaires étrangères a progressivement perdu une partie de la maîtrise du domaine de l'immigration, notamment avec l'apparition éphémère d'un portefeuille gouvernemental dédié à ce champ de compétence en 2007. Mécaniquement, il en est résulté un certain primat de l'intérieur dans ce domaine. Même si son étendue précise et l'intitulé exact du portefeuille ont quelques peu variés, le ministère des affaires étrangères demeure incontournable dans les Gouvernements de la Cinquième République.

Dans la catégorie des ministères régaliens, le ministère de la défense se distingue en ce qu'il n'existe pas en tant que tel que depuis une période récente de l'histoire constitutionnelle française. En réalité, l'identité propre à chaque armée va nuire à la création d'un grand département ministériel en charge des armées françaises et de la défense nationale. Celles-ci bénéficient originellement de leur propre portefeuille. Ainsi, dans les décrets des 27 avril et 25 mai 1791, un ministre de la guerre est chargé de la gestion militaire des troupes au sol, mais un ministre de la marine prend en charge le commandement des forces navales²¹⁵².

Sous la Troisième République, ce portefeuille est souvent lié à celui des colonies, et son économie

²¹⁴⁹ Ainsi en fut-il de Michèle Alliot-Marie puis d'Alain Juppé, officiellement nommés ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes.

²¹⁵⁰ Voir notamment, S.DAVESNE, « Laurent Fabius remporte son bras de fer et récupère le Commerce extérieur », in *L'Usine Nouvelle*, 3 avril 2014.

²¹⁵¹ J-P. ROBIN, « SOS, la France a perdu son ministre du commerce-extérieur », in *Le Figaro*, 18 mars 2018.

²¹⁵² Voir infra pour plus de développements.

générale est substantiellement modifiée avec l'essor de la marine marchande. Mais la culture de l'interarmées est encore peu développée, et l'avènement d'une armée de l'air ne va guère arranger les choses puisqu'elle aboutira d'abord à la création d'un sous-secrétariat d'Etat en charge de l'aéronautique militaire²¹⁵³, avant celle d'un grand ministère de l'air dont le champ de compétence s'étendra également à l'aviation civile²¹⁵⁴.

C'est seulement en 1948 qu'un grand ministère de la défense nationale verra le jour, le titulaire de ce portefeuille gouvernemental ayant la main sur la gestion des trois armées. Le concept de la défense nationale n'en est alors qu'à ses balbutiements, mais il revêt déjà une dimension plus large que le seul commandement militaire, ce qui justifie sans doute le choix de cet intitulé gouvernemental.

Pourtant, sous la Cinquième République, le champ de compétence du ministre de la défense est resté stable²¹⁵⁵. Seule sa dénomination variera quelque peu, le titre de ministre des armées étant parfois préféré, notamment au début de la Cinquième République, sous les mandats présidentiels du Général de Gaulle et de Georges Pompidou, ou de manière plus inédite durant la Présidence d'Emmanuel Macron²¹⁵⁶.

Toutefois, la réalité du rôle du ministre de la défense, notamment dans le domaine opérationnel dépend de nombreux facteurs pratiques, notamment l'étroitesse de son lien avec le Président de la République, sa stature personnelle et son poids politique, et sa capacité à se faire reconnaître par la Haute hiérarchie militaire. Ces dernières années, l'effectivité de ses prérogatives a plutôt été en s'amenuisant légèrement, notamment en raison de la montée en puissance du Chef d'Etat-major des armées dans le domaine opérationnel²¹⁵⁷, et de la Présidence de la République sur les sujets

²¹⁵³ Ce fut d'abord le cas de René Besnard dans le Gouvernement Viviani 2, puis de Justin Godart dans le Gouvernement Briand 5 en 1915. Le portefeuille fut ensuite supprimé avant de réapparaître ensuite de manière constante jusqu'à la création d'un grand ministère de l'air.

²¹⁵⁴ Ce portefeuille fut d'abord confié à Laurent Eynac qui l'occupa du 14 septembre 1928 au 4 décembre 1930 dans six Gouvernements successifs, sous la Présidence de Gaston Doumergue. Il fut ensuite constamment maintenu, sauf dans le gouvernement Tardieu 3 où il fut rattaché au ministère de la défense nationale.

²¹⁵⁵ Pour s'en convaincre, il est utile de voir l'article 1 du décret du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre des armées, on ne peut plus laconique : « Outre les attributions dévolues au ministre de la défense, le ministre des armées est chargé de la politique du Gouvernement à l'égard des rapatriés ».

²¹⁵⁶ Voir infra pour des développements plus complets.

²¹⁵⁷ Sur ce sujet, voir notamment le décret du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'Etat-major, et le décret du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'Etat-major des armées, et des chefs d'Etat-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

d'exportation d'armement.

Il faut enfin observer que, progressivement, le ministère de la défense a repris la main sur la problématique des anciens combattants et rapatriés de guerre²¹⁵⁸. Alors que ce champ de compétence était dédié à un ministre de plein exercice au début de la Cinquième République, il n'est désormais plus dévolu qu'à un ministre délégué ou à un secrétaire d'Etat placé sous la tutelle de la défense²¹⁵⁹. Le caractère moins actuel de la problématique entraîne d'ailleurs la disparition progressive de ce domaine, et les derniers secrétaires d'Etat placés auprès du ministre de la défense ne se sont pas vu attribuer explicitement le sujet des anciens combattants.

Le ministère de l'intérieur est progressivement devenu l'un des plus éminents. Ce département ministériel puise également ses racines dans la période de l'Ancien Régime, mais il existait alors sous l'appellation de département de la Maison du Roi. Il était toutefois déjà d'usage de qualifier le titulaire de cet office de secrétaire d'Etat à l'intérieur. Le périmètre *ratione materiae* de la Maison du Roi et celui qui est actuellement dévolu à l'intérieur ne sont cependant pas tout à fait comparables. D'abord parce qu'il existait à partir du XVIIe siècle, un lieutenant général des polices qui était placé sous la tutelle directe du monarque²¹⁶⁰, et échappait donc au contrôle du secrétaire d'Etat, or ce champ de compétence constitue aujourd'hui le cœur de la mission régaliennne du ministre de l'intérieur. Ensuite, parce-que les affaires religieuses font de manière récurrente l'objet d'un office ministériel à part.

Toutefois, dès l'origine, le secrétaire d'Etat en charge de la Maison du Roi se verra confier l'administration du Pays, prérogatives qui ne sont pas sans rappeler celles qui étaient originellement dévolues au sénéchal²¹⁶¹. Il est donc celui qui correspond le plus clairement au portefeuille actuel de

²¹⁵⁸ Les termes du décret du 24 mai 2017 précités sont, à cet égard, éloquents.

²¹⁵⁹ Ce portefeuille fut aussi parfois confié à des secrétaires d'Etat autonomes ou placés auprès du Premier ministre au gré des remaniements successifs. A partir du Gouvernement Juppé II, il ne fut plus jamais attribué à un ministre de plein exercice, et ne fut plus placé que sous la tutelle du ministre de la défense, Matignon ayant donc renoncé à l'exercice de cette compétence.

²¹⁶⁰ Selon l'acception première du terme issu du latin *politia*, le lieutenant général de police joue alors un rôle beaucoup plus large que celui du commandement des forces de police, puisqu'il recouvre tout ce qui peut être rattaché à l'ordre. Situés aux confins entre responsable politique et haut fonctionnaire, le lieutenant général de Police occupe une place à part, qui n'est pas sans rappeler celle du préfet de police.

²¹⁶¹ Originellement perçu comme un commandant militaire, le sénéchal va progressivement apparaître comme le deuxième personnage du Royaume, prenant notamment en charge sa gestion quotidienne. Voir notamment sur ce sujet N.FUSTEL de COULANGES, *Histoire des institutions politiques de l'Ancienne France. La monarchie franque*, Librairie Hachette et Cie, 1988, p 149.

l'intérieur. C'est avec la Révolution Française que ce portefeuille va être baptisé ministère de l'intérieur²¹⁶². Il s'agissait ici de rompre avec une dénomination qui rappelait de manière trop nette le caractère monarchique des offices ministériels.

Depuis, ce département ministériel s'est ancré durablement dans le paysage gouvernemental. Il s'imposera d'entrée de jeu comme l'un des plus importants au sein de la hiérarchie gouvernementale, et tous les Gouvernements formés depuis la Révolution comprendront un ministre de l'intérieur. L'intitulé de ce département ministériel sera d'ailleurs toujours maintenu au gré des changements et des remaniements successifs. Bien que le concept lui-même n'épouse pas un sens précis, il est celui qui permet le mieux de couvrir la diversité des attributions dévolues à ce ministère très composite. Le caractère à la fois traditionnel et stable de cette appellation confère à son titulaire un surcroît de prestige. Toutefois, l'accroissement des prérogatives du titulaire de ce portefeuille de premier plan interviendra ultérieurement.

Initialement concentré sur les questions relatives à l'administration du Pays, ce portefeuille comprendra d'emblée des prérogatives éparses, dont certaines relèvent aujourd'hui de portefeuilles ministériels pleins et entiers comme l'agriculture ou les affaires commerciales, ou même certaines problématiques liées à la gestion du travail, notamment les mutualistes. Ces domaines de compétences étaient alors fortement encadrés par l'Etat, et se rattachaient donc directement à son administration²¹⁶³. Il dispose aussi déjà de prérogatives dans le domaine des collectivités locales, et prendra en charge l'organisation et la gestion des élections. En revanche, si la police est généralement placée sous son contrôle, cette prérogative n'apparaît pas alors comme l'une des plus essentielles. De même, il n'aura pas non plus la main sur les questions culturelles avant 1912, dans le prolongement de la loi sur la laïcité²¹⁶⁴.

Sous la Troisième République, le ministère de l'intérieur perdra progressivement la main sur certaines prérogatives dans le domaine social, et les sujets régaliens redeviendront le cœur de son action²¹⁶⁵.

²¹⁶² Le premier ministre de l'intérieur fut François-Emmanuel Guignard de Saint-Priest, nommé le 7 août 1790.

²¹⁶³ Dès l'Empire, la montée en puissance de l'institution ministérielle va conduire à déposséder le ministre de l'intérieur d'une partie de ses prérogatives. Ainsi, la création en 1804 d'un ministère du culte et en 1811 d'un ministère des manufactures et du commerce va dans ce sens.

²¹⁶⁴ Voir notamment « L'administration et les cultes », in *Viepublique.fr*.

²¹⁶⁵ Cela s'explique notamment par la création de ministères comme l'agriculture et l'hygiène publique, qui couvrent certaines prérogatives généralement dévolues au ministre de l'intérieur.

Sous la Cinquième République, les attributions les plus traditionnelles du ministre de l'intérieur resteront assez stables. Plusieurs éléments conduisent cependant à pondérer cette affirmation. Alors même que le ministère de l'intérieur fut au cœur du processus de la décentralisation, l'avènement d'un principe de libre administration des collectivités territoriales conduit de plus en plus à confier ce domaine à un ministère de plein exercice, totalement indépendant de la Place Beauvau²¹⁶⁶. *A contrario*, alors même que ce domaine justifiait au début de la Cinquième République d'un département ministériel à part, les outre-mer sont fréquemment placées sous la tutelle du ministère de l'intérieur. Enfin, depuis 2009, la gendarmerie nationale est rattachée directement au ministre de l'intérieur.

(ii)- Les raisons de la stabilité du domaine régalien

En se penchant sur l'Histoire de chacun des ministères régaliens, nous pouvons aisément comprendre les raisons de leur stabilité. La première repose sur la force de l'identité de chaque département. Celle-ci est d'autant plus forte qu'elle repose sur une tradition très ancienne, puisque les ministères du domaine régalien existaient déjà à l'aube de la construction gouvernementale. Le poids de la tradition entraîne nécessairement un attachement plus fort des personnels à leurs ministères, de telle sorte que ceux-ci échappent presque par principe à toute tentative de rationalisation.

Le deuxième facteur réside dans le poids des corps de fonctionnaires qui structurent le fonctionnement quotidien des ministères régaliens. Qu'il s'agisse des magistrats, des diplomates, des militaires ou des policiers, chacun remplit un rôle bien défini et en même temps essentiel. La spécificité de leur mission justifie d'ailleurs qu'ils soient assujettis à des contraintes toutes particulières qui renforcent encore l'esprit d'appartenance à l'un des corps. Elle conduit aussi parfois à l'existence d'antagonismes parfois mécaniques entre certaines de ces administrations, et *in fine*, entre les départements ministériels dans leur entièreté. C'est fréquemment le cas entre l'intérieur et la justice, ou entre les affaires étrangères et la défense, les logiques de chaque corps pouvant être sensiblement différentes.

La troisième raison est celle qui justifie que leur soit attribué le qualificatif de régalien : chacun de

²¹⁶⁶ Ce phénomène est particulièrement vérifié depuis l'acte III de la décentralisation. Ainsi l'ensemble des gouvernements de la présidence Hollande comprenaient un ministre de plein exercice en charge de l'égalité du territoire, et un ministre chargé de la décentralisation, de la réforme de l'Etat, et de la fonction publique. Le Gouvernement Philippe comprend un ministre de la cohésion des territoires qui couvre les collectivités territoriales.

ces portefeuilles touche au socle incompressible de souveraineté, et donc à une mission si essentielle que sa mauvaise conduite constituerait une menace pour l'indépendance et l'intégrité de la Nation. Bien sûr, ce constat ne saurait, sur le principe, rendre complètement impossible l'absorption d'un ministère par un autre, mais elle rend, en revanche, absolument inenvisageable, la suppression pure et simple des compétences elle-même. Et les habitudes propres à chaque administration rendent peu souhaitable l'idée d'une mise à mal du domaine régalién.

Il faut cependant noter, qu'en 2015, l'ancien ministre Xavier Bertrand avait proposé de fusionner le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, pour créer un grand ministère de l'autorité. A côté de l'orientation politique d'un tel discours, une telle proposition avait au moins eu le mérite de susciter un débat sur l'origine du domaine régalién et de poser la question de sa stabilité. Plus qu'à des considérations organiques, le député s'était référé à une logique sécuritaire déplorant l'absence d'unité dans la lutte contre la délinquance : « Pour éviter qu'on ait le sentiment que, quand les policiers font leur travail, ceux qu'ils arrêtent sont bien souvent relâchés »²¹⁶⁷.

Outre les questions qu'elles soulèvent en termes de respect du principe de séparation des pouvoirs, une telle proposition apporte aussi inconsciemment l'illustration de l'opposition naturelle qui peut exister entre les deux portefeuilles. De celle-ci, il nous paraît devoir découler au contraire qu'une fusion de ces deux ministères régaliens n'est souhaitable en aucune mesure, précisément pour les raisons qui semblent fonder la proposition de l'intéressé. Dans un ouvrage qu'il avait publié en 2014, il avait déjà émis le souhait d'une telle mesure : « pour lutter contre les corporatismes et les différences culturelles entre l'intérieur et la justice »²¹⁶⁸.

En réalité, l'identité forte de chaque corps, et les caractères à la fois dissemblable, complémentaire et profondément nécessaire des deux fonctions justifient pleinement leur nette dissociation. Ce qui n'enlève évidemment rien à la nécessité d'une collaboration appuyée entre les corps. Certes, les oppositions latentes entre ministre de l'intérieur et de la justice sont historiques. Le journaliste Mathieu Delahousse citait à juste titre les nombreux face-à-face qui avaient pu exister entre les

²¹⁶⁷ Cf « Xavier Bertrand propose de fusionner les ministères de la justice et de l'intérieur », *France info*, 12 septembre 2015.

²¹⁶⁸ « Plaidoyer pour une nouvelle approche de la sécurité intérieure » in *Les douze travaux de l'opposition*, ouvrage collectif dirigé par B. Apparü (Flammarion).

titulaires de ces deux fonctions : Robert Badinter et Gaston Defferre, Dominique Perben et Nicolas Sarkozy, et au moment du débat autour de la proposition Christiane Taubira et Manuel Valls. Mais aussi néfastes que ces antagonismes puissent être à la solidarité gouvernementale, ils s'avèrent essentiels pour permettre l'émergence d'un équilibre²¹⁶⁹. C'est précisément de la conciliation des logiques parfois divergentes entre magistrats et policiers que naît cet équilibre.

Pour conclure, il faut donc relever que si les ministères régaliens constituent à la fois le « socle incompressible », et l'élément le plus stable de la structure gouvernementale, c'est en raison de l'importance et de la spécificité de la mission exercée, et de leur poids dans la tradition de notre Pays. A l'inverse, les ministères du domaine économique et social sont marqués par une plus forte variabilité.

§2. Le développement des pôles économiques et sociaux, manifestation de l'autonomie organique du pouvoir exécutif

Sous la Cinquième République, la structure gouvernementale est généralement qualifiée d'instable. Pourtant, l'étude des décrets de composition du Gouvernement montre que certains domaines de compétences sont systématiquement représentés au sein de la structure gouvernementale, qui peuvent donner l'illusion d'une certaine stabilité (i). Toutefois, ce constat de principe ne résiste pas à une étude plus attentive, laquelle conduit nécessairement à caractériser une structure irréversiblement mouvante (ii).

(i)- L'illusion d'une certaine stabilité en raison de la représentation systématique de certains domaines de compétences ministérielles

Bien que n'appartenant pas au domaine régalien, certains départements ministériels sont toujours représentés dans la composition des Gouvernements de la Cinquième République, et confiés par principe à des ministres de plein exercice. La plupart de ses domaines de compétences préexistaient à la Cinquième République. En la matière, le poids des traditions est conjugué avec un souci de pragmatisme, certains sujets nécessitant la mobilisation d'un ministère plein et entier. Le poids des structures administratives, et de certains corps de fonctionnaires constitue également une variable importante.

²¹⁶⁹ M.DELAHOUSSE, « Faut-il vraiment supprimer le ministère de la justice ? », in *Le Nouvel Observateur*, 15 septembre 2015.

L'observation attentive de la composition des Gouvernements peut conduire à isoler, à côté du domaine régalien, deux pôles regroupant plusieurs ministères. Cette vision des choses demeure schématique, et certains domaines de compétences ne sont susceptibles d'être rattachés à aucun de ses deux grands ensembles en raison de leur caractère transverse, mais il existe bien un pôle davantage tourné vers l'activité économique, et un pôle davantage tourné vers les questions sociales ou sociétales²¹⁷⁰. Au sein de ces grands ensembles, l'existence constante de certains ministères peut donner le sentiment d'une certaine stabilité. Mais en réalité, le découpage de chaque secteur, et la représentation non systématiques de certains domaines fait que cette stabilité n'est qu'illusoire.

Le pôle économique comprend de manière systématique certains portefeuilles. Il y a toujours eu, au sein des équipes ministérielles un ministre de l'économie et des finances, à l'exception de la courte période où Raymond Barre, Premier ministre avait souhaité cumuler sa charge avec Matignon²¹⁷¹. Un tel constat paraît s'imposer d'évidence, dans un contexte où la vie économique est de plus en plus devenue l'affaire de l'Etat. De même, il faut relever que tous les Gouvernements de la Cinquième République ont toujours eu un ministre de plein exercice en charge de l'agriculture, qui devint progressivement un « noyau dur » de l'administration française²¹⁷². Il faut enfin noter l'existence systématique d'un ministre de l'équipement et des transports, jusqu'à ce que celui-ci soit fusionné avec le ministère de l'écologie.

Dans le domaine social, le même constat peut être dressé concernant le ministère de l'éducation nationale, parfois placé au sommet de la hiérarchie gouvernementale, preuve de l'importance de ce département dans le système administratif français²¹⁷³. On peut également noter la présence systématique d'un ministre de plein exercice en charge du travail ou de l'emploi, dont l'intitulé précis

²¹⁷⁰ Cette classification peut évidemment être affinée. Ainsi, Jean-Louis Quermonne distingue-t-il quatre pôles, les ministères liés à la fonction de souveraineté, ce qui correspond au pôle régalien *stricto sensu*, les ministères économiques, les ministères sociaux et sociétaux, et les ministères couvrant l'intelligence. Cf J-L. QUERMONNE, *op.cit.*, p 33 et s. De toute façon, il importe de noter que ces catégories ne sont pas hermétiques, à l'exception du régalien, certains départements étant susceptibles d'être rattachés à plusieurs d'entre elles (par exemple l'industrie touche à la fois l'intelligence et l'économie).

²¹⁷¹ Voir supra pour de plus amples développements.

²¹⁷² Il faut également observer que ce ministère est progressivement devenu une administration importante en nombre de fonctionnaires. Pour des développements plus précis, voir notamment B. MONGODIN, *op.cit.*, p 201.

²¹⁷³ Sur la montée en puissance progressive du ministère de l'éducation-nationale, voir notamment J-L. QUERMONNE, *op.cit.*, p 55 et s.

est variable. Enfin, la culture fut toujours représentée au sein du Gouvernement, et à de rares exceptions près confiées à un ministre plein. Comme le note à juste titre Sung Nak-In, aucun autre ministère ne dépend aussi étroitement de la personnalité qui le dirige²¹⁷⁴.

La présence de ces portefeuilles, que l'on peut qualifier de traditionnels, au sein de la structure gouvernementale maintient un ersatz de stabilité. Pourtant, l'étendue précise de tels domaines de compétences demeurent très variable. Au sein du pôle économique, il a déjà été souligné à quel point l'organisation du ministère de l'économie et des finances demeurerait variable. Cette pratique empirique s'explique autant par la diversité des missions couvertes par Bercy, que par la difficulté même de trouver une organisation qui soit idéale en raison des nombreux recoupements entre les différents domaines de compétence. Le développement sous la Cinquième République d'une pratique essentiellement personnalisée achève de complexifier les choses²¹⁷⁵.

Au sein du pôle économique, le ministère de l'agriculture se distingue par une stabilité remarquable. Pourtant, sa création intervient assez tardivement, puisqu'historiquement les attributions qui lui sont actuellement conférées relevaient du ministre de l'intérieur. C'est par une ordonnance du 12 mai 1829 que Charles X crée officiellement le ministère de l'agriculture. Mais ce champ de compétence sera rapidement absorbé par le ministère du commerce, et il faudra attendre la Troisième République pour que ces deux domaines soient de nouveau dissociés²¹⁷⁶. Depuis lors, l'agriculture a toujours fait l'objet d'un portefeuille gouvernemental autonome, à l'exception d'une brève période, entre février 1956 et novembre 1957, où il a été rattaché au ministère des affaires économiques et financières.

Le ministère de l'agriculture témoigne aussi d'une stabilité administrative notoire. Les domaines historiques relevant de ces attributions sont restés globalement inchangés : les cultures et l'élevage, les haras, l'hydraulique, et les forêts sont encore aujourd'hui placés sous la coupe de ce département. Toutefois, ces compétences seront parfois fusionnées avec d'autres services²¹⁷⁷, et certaines directions voient le jour, notamment en 1962 celle de la production et des marchés qui va jouer un rôle

²¹⁷⁴ S. NAK-IN, *op.cit.*, p 137.

²¹⁷⁵ Ainsi le choix de regrouper sous un seul ministre plusieurs domaines de compétence s'explique essentiellement par l'identité du titulaire de ce portefeuille, et non par des considérations de bonne gouvernance. Voir les développements *infra* sur ce sujet.

²¹⁷⁶ Ce portefeuille fut confié à Paul Devés dans le ministère Gambetta entre le 14 novembre 1881 et le 30 janvier 1882, puis à François de Mahy qui l'occupa un peu plus d'un an dans les gouvernements Freycinet 2, Duclerc et Fallières.

²¹⁷⁷ On peut citer l'exemple de la direction générale des eaux et forêts.

déterminant²¹⁷⁸, puis la direction de l'enseignement et de la recherche agricole, qui accompagne le développement de nombreuses structures pédagogiques dans ce domaine²¹⁷⁹.

Surtout, ce ministère va connaître un essor progressif, d'abord avec le rattachement fréquent de la pêche à ce portefeuille, puis avec le développement du secteur agroalimentaire qui lui confère un rayonnement économique d'importance. Toutefois, l'organisation générale de ce département sera légèrement affectée par la revue générale des politiques publiques de 2008, et par le rattachement progressif de la direction des pêches maritimes à l'écologie. Il n'en brille pas moins par la constance de son organisation, comparativement à la plupart des portefeuilles.

Au sein du pôle social, l'existence d'un ministre chargé du travail ou de l'emploi est constante. Toutefois, le périmètre exact de son champ de compétence est extrêmement variable²¹⁸⁰. La création de ce département ministériel puise ses racines dans la proclamation par le Gouvernement provisoire de 1848 d'un droit au travail. Pour autant, il faudra attendre la Troisième République pour que Georges Clémenceau officialise l'existence de ce portefeuille, sous l'appellation de ministère du travail et de la prévoyance sociale, ce qui confère déjà à son premier titulaire, René Viviani, une compétence matérielle assez large²¹⁸¹.

Ce ministère va s'imposer durablement dans l'organisation gouvernementale en jouant spontanément un rôle majeur dans l'élaboration de lois fixant le cadre des négociations sociales²¹⁸². L'adoption en 1810 d'un Code du Travail peut apparaître comme la consécration de l'existence de ce domaine, constamment représenté depuis lors. Toutefois, son périmètre va s'avérer particulièrement variable sous la Cinquième République, tout comme sa dénomination précise, et ce domaine constituera une cause incontestable de désorganisation de la structure gouvernementale.

²¹⁷⁸ Cette direction recouvre une partie des prérogatives traditionnelles et commerciales. Elle connaîtra une montée en puissance progressive et changera plusieurs fois de dénomination. Elle s'appelle aujourd'hui Direction générale de la production et des marchés.

²¹⁷⁹ Celle-ci intervient en 1968 et va connaître un développement constant.

²¹⁸⁰ Sur ce sujet, voir notamment A. CHATRIOT et O. JOIN-LAMBERT, *Les politiques du travail, (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Presse universitaire de Rennes, 2006, p 37 et s.

²¹⁸¹ Déjà le 14 mars 1906, Gaston Doumergue, qui occupait le portefeuille de l'industrie et du commerce, avait vu adjoindre à cet intitulé le travail. Mais ce n'est que le 25 octobre 1906, que René Viviani fut nommé officiellement ministre du travail dans le Gouvernement Clémenceau.

²¹⁸² Parmi les lois considérées comme les plus emblématiques, on peut citer la loi du 17 mars 1907, instaurant la parité aux conseils de prud'hommes, la loi du 13 juillet 1907, autorisant les femmes à disposer d'un salaire, ou la loi du 5 avril 1910, sur les retraites ouvrières et paysannes.

La même variabilité doit être notée concernant le ministère de l'éducation-nationale. Les racines historiques, et l'importance stratégique de ce ministère constamment représenté dans les gouvernements de la Cinquième République, ont déjà été évoquées. Toutefois, son domaine de compétence exact et son organisation précise n'est pas, là encore, fixée *ne varietur*. Il couvre parfois, mais de manière non systématique, l'enseignement supérieur et de la recherche, ou celui de la jeunesse. De manière exceptionnelle, il a été fusionné avec celui de la culture dans le Gouvernement Cresson.

(ii)- Une importante variabilité dans l'organisation des pôles économiques et sociaux

L'organisation des pôles économiques et sociaux du gouvernement est traditionnellement instable. Certains domaines de compétences peuvent être alternativement confiés soit à des ministres de plein exercice, soit à des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat, parfois au cours d'un même mandat présidentiel, sans qu'aucun facteur ne paraisse justifier un tel changement de statut. Cette flexibilité apparente de l'organisation des portefeuilles gouvernementaux grève le fonctionnement de l'administration. Elle impose l'adaptation permanente de l'organisation des directions et des services administratifs.

Ce constat d'absence de fixité dans le découpage des départements ministériels est particulièrement flagrant pour ce qui concerne l'organisation des ministères économiques. Parmi les domaines de compétences dont la place au sein de la hiérarchie gouvernementale est la plus variable, le budget apporte sans doute l'illustration la plus probante. Tout au long de l'Histoire de la Cinquième République, ce portefeuille n'aura cessé de changer de statut. Au cours du mandat de Valéry Giscard d'Estaing, il fut ainsi confié à un simple secrétaire d'Etat placé auprès du ministre de l'économie et des finances dans le Gouvernement Chirac et les deux premiers Gouvernement Barre, avant d'être accordé à un ministre de plein exercice dans le Gouvernement Barre III (1978-1981)²¹⁸³. Les mêmes hésitations prévalurent durant les deux mandats de François Mitterrand où le budget fit alternativement l'objet d'un secrétariat d'Etat (1983-1986) ou d'un ministère délégué (1981-1983/1986-1988/1988-1991), et d'un ministère de plein exercice à partir de 1992.

²¹⁸³ Le titulaire de ce portefeuille fut Maurice Papon.

Postérieurement, on peut noter une variabilité identique. Le budget est de nouveau relégué aux strates inférieures de la hiérarchie (ministre délégué ou secrétaire d'Etat) durant les deux mandats de Jacques Chirac, puis considéré comme un département ministériel plein et entier durant celui de Nicolas Sarkozy, avant d'être rattaché aux finances durant la présidence Hollande, puis de retrouver une nouvelle fois son autonomie avec l'arrivée d'Emmanuel Macron²¹⁸⁴. Une telle inconstance n'est pas sans conséquence sur le plan administratif.

Les mêmes fluctuations doivent être remarquées quant à la place de l'industrie. Au gré des remaniements, ce portefeuille fut parfois associé à un autre domaine de compétence, parfois rattaché au ministère de l'économie et des finances, parfois confié à un ministre de plein exercice, sans qu'il n'y ait là non plus de réelle cohérence, ou même une actualité politique de nature à justifier ce changement. Par exemple, dans les gouvernements Ayrault et Valls I, l'industrie a ainsi fait l'objet d'un département ministériel plein et entier, placé relativement haut dans l'ordre protocolaire sous l'intitulé trompeur de ministère du redressement productif²¹⁸⁵. Il fut ensuite refondu dans un ministère de l'économie distinct du ministère des finances au moment de la formation du deuxième Gouvernement Valls²¹⁸⁶. Le Gouvernement Philippe ne comporte ni ministre, ni ministre délégué, ni secrétaire d'Etat qui soit spécifiquement dédié aux questions industrielles.

Parmi les domaines de compétences du pôle économique dont la représentation gouvernementale aura été variable, on peut aussi citer : les PME, le commerce-extérieur, l'artisanat et le tourisme. L'illustration du commerce-extérieur est sans doute la plus flagrante, ce portefeuille ayant été occupé tour à tour par un ministre d'Etat, des ministres de plein exercice, des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat, alternativement placés sous la tutelle de Bercy ou des affaires étrangères²¹⁸⁷. De manière inédite, Nicole Bricq fut ainsi nommé ministre du commerce extérieur dans le Gouvernement

²¹⁸⁴ Ce portefeuille, confié à Gérald Darmanin, existe sous l'intitulé légèrement modifié de ministère de l'action et des comptes publics.

²¹⁸⁵ Le ministre du redressement productif avait en réalité la main sur l'industrie, les PME, les postes et communications électroniques, les services, l'innovation et le tourisme. Voir décret du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre du redressement productif.

²¹⁸⁶ Il faut cependant relever que le ministère de l'économie couvrait alors en partie les attributions dévolues au ministre du redressement productif, mais avec cependant un périmètre élargi à l'investissement, une partie de la politique de la ville. Voir décret du 11 septembre 2014 relatif aux attributions du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

²¹⁸⁷ Par tradition, le commerce-extérieur relève plutôt de Bercy. Mais la pratique consistant à le rattacher au Quai d'Orsay est récurrente ces dernières années.

Ayrault II avec un rang protocolaire très avantageux, juste derrière le ministre de l'intérieur²¹⁸⁸. Pourtant, un peu moins de deux ans plus tard, à la formation du Gouvernement Valls, ce domaine de compétence fut relégué au rang de simple secrétariat d'Etat, et fondu avec le tourisme et la francophonie²¹⁸⁹. Il n'existe plus dans les gouvernements Philippe.

Cette organisation erratique du pôle économique tient sans doute à la dimension toute particulière de Bercy. Le regroupement de l'ensemble des directions dans le domaine économique au sein d'un même lieu explique la difficulté à trouver l'architecture adéquate. En cas de construction d'un portefeuille gouvernemental unique, le ministre nommé est à la tête d'un véritable empire administratif. Cela peut affaiblir son autorité effective sur le ministère, notamment en raison du poids de certaines directions. Au contraire, « l'éclatement » des directions en plusieurs ministères distincts peut redonner à l'autorité politique une influence plus importante face à la technostructure, mais elle est une source de complexité administrative. Elle n'en affecte pas moins fortement le fonctionnement de l'Etat, et doit donc être déplorée.

L'organisation du pôle social est tout aussi variable. En règle générale, celui-ci est structuré autour de trois domaines de compétences : travail et emploi, santé et solidarité, logement et urbanisme. Or, le découpage entre ces différents domaines de compétence varie considérablement au gré des changements ou des remaniements du Gouvernement. Ainsi, il arriva qu'un grand ministère des affaires-sociales recouvre les trois secteurs, du travail, de la santé et de la ville. Ce fut notamment le cas dans le Gouvernement de cohabitation dirigé par Lionel Jospin entre 1997 et 2002²¹⁹⁰. Dans une telle configuration, la santé et le logement sont alors confiés à un secrétaire d'Etat placé sous la tutelle du ministre des affaires-sociales.

Une deuxième pratique est celle consistant à regrouper deux des secteurs. Dans le Gouvernement Balladur, Simone Veil obtint ainsi un grand ministère des affaires-sociales qui regroupait la santé et la ville, le travail étant confié à un autre ministre, Michel Giraud. Dans les Gouvernements Raffarin

²¹⁸⁸ Décret du 21 juin 2012 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 22 juin 2012).

²¹⁸⁹ Ce portefeuille fut confié à Fleur Pellerin, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international chargée du commerce extérieur, de la promotion du tourisme, et des français de l'étranger. Voir décret du 2 avril 2014 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 avril 2014).

²¹⁹⁰ Martine Aubry puis Elisabeth Guigou furent nommées ministre de l'emploi et de la solidarité. Sous leur autorité furent nommés, tout au long du mandat, un secrétaire d'Etat en charge de la santé et un secrétaire d'Etat en charge de la formation professionnelle.

III et Villepin, un grand ministère de la cohésion sociale comprenant la ville et le travail fut taillé sur mesure pour Jean-Louis Borloo, tandis que Xavier Bertrand occupait le ministère de la santé et de la protection sociale²¹⁹¹.

Enfin, il arrive que les trois portefeuilles : travail, santé et logement soient disjoints. Ce fut notamment le cas dans les premiers gouvernements Fillon²¹⁹².

Les flottements de l'architecture gouvernementale s'expliquent aussi par la variabilité du statut de certains portefeuilles moins importants, qui peuvent être confiés à des ministres de plein exercice, ou à de simples secrétaires d'Etat. Parmi les domaines de compétences aujourd'hui qualifiés de secondaires, on peut relever entre autres : l'outre-mer²¹⁹³, la fonction-publique²¹⁹⁴, la jeunesse et les sports²¹⁹⁵. Ces portefeuilles sont souvent accordés à des ministres de plein exercice situés dans les dernières places de la hiérarchie dans l'ordre protocolaire, mais ils peuvent aussi être placés sous la tutelle de ministère plus important et confiés à des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat. Ainsi, l'outre-mer est fréquemment rattachée au ministère de l'intérieur, la fonction-publique au Premier ministre, et la jeunesse et les sports à l'éducation-nationale ou à la santé.

De même, le développement de ministère transversaux peut-être une source de complexité pour l'architecture gouvernementale, surtout lorsque ces portefeuilles sont à éclipse, ou que leur périmètre exact est variable. En la matière, on peut citer les exemples du ministère de la coordination

²¹⁹¹ Décret du 31 mars 2004 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 1er avril 2004).

²¹⁹² Xavier Bertrand fut nommé ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, Roselyne Bachelot ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, et Christine Boutin ministre du logement et de la ville. Voir décret du 19 juin 2007 relatif à la composition du Gouvernement.

²¹⁹³ Entre 1997 et 2017, ce portefeuille a été d'abord confié à un secrétaire d'Etat à l'outre-mer placé auprès du ministre de l'intérieur dans le Gouvernement Jospin, puis à un ministre de plein exercice sous la Présidence de Jacques Chirac, dans les Gouvernements Raffarin, et le Gouvernement Villepin, puis de nouveau à des secrétaires d'Etat ou des ministres délégués sous tutelle du ministre de l'intérieur dans les Gouvernements Fillon, et de nouveau élevé au rang de ministère de plein exercice dans les Gouvernements Ayrault et Valls.

²¹⁹⁴ Ce portefeuille fut considéré comme un ministère de plein exercice tout au long de la Présidence Chirac, avant d'être confié de manière inédite à un secrétaire d'Etat (André Santini puis Georges Tron), placé de manière inédite sous la tutelle du ministre du budget et des comptes publics au début de la Présidence de Nicolas Sarkozy, et confiée à un ministre de plein exercice (François Sauvadet) à la fin de celle-ci. Durant la Présidence de François Hollande, Maryvonne Lebranchu, est ensuite nommée ministre de la décentralisation, de la fonction-publique et de la réforme de l'Etat.

²¹⁹⁵ Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, la jeunesse et les sports ont été confiés à un secrétaire d'Etat dans les Gouvernements Fillon I et II, placés sous la tutelle du ministre de la santé, puis à un ministre de plein exercice dans le Gouvernement Fillon III à partir du 14 novembre 2010. A l'inverse, sous la présidence de François Hollande, c'est un ministre de plein exercice qui occupa ce portefeuille dans les Gouvernements Ayrault, puis un secrétaire d'Etat placé sous la tutelle du ministre de la ville dans les Gouvernements Valls.

gouvernementale créé au début de la mandature du Général de Gaulle, ou du ministère du plan qui exista à plusieurs reprises sous la Cinquième République. Mais l'exemple le plus flagrant est sans doute celui de la fonction publique dont les attributions sont plurielles. Ainsi, le titulaire de ce portefeuille préside le conseil commun de la fonction publique, et a compétence en matière de déontologie sur l'ensemble des fonctionnaires de tous les portefeuilles gouvernementaux concernés.

Toutefois, comme le note Jean-Éric Gicquel, la cause de l'instabilité gouvernementale repose principalement sur les strates les moins élevées de la hiérarchie gouvernementale. Ainsi le nombre de titulaires de ministères de plein exercice est relativement stable sous la Cinquième République, en dépit du caractère mouvant des intitulés, et du périmètre exact de chaque portefeuille gouvernemental. En revanche, il semble vain de rechercher une réelle constance dans l'effectif et les domaines de compétence accordés aux ministres délégués et aux secrétaires d'Etat. Ces échelons sont souvent perçus par le Président de la République et le Premier ministre comme une variable d'ajustement, et les considérations de bonne gouvernance sont là encore placées à l'arrière-plan²¹⁹⁶.

L'absence de texte a donc laissé une marge organisationnelle importante au Gouvernement. Certes, le poids des traditions joue un rôle important, comme en atteste la stabilité des ministères régaliens. Mais la structure gouvernementale reste extrêmement évolutive. Plus encore que par l'autonomie organique du Gouvernement, cette instabilité structurelle chronique s'explique par le développement d'une pratique essentiellement empirique et personnalisée.

²¹⁹⁶ Cf J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 6.

Chapitre 2 : Les conséquences de l'autonomie organique du gouvernement : une tendance excessive à la personnalisation

Il a été relevé que : « la structure change d'un Gouvernement à l'autre, et souvent d'un remaniement à l'autre »²¹⁹⁷. Corollaire de l'affirmation de l'autonomie organique du Gouvernement, l'instabilité de la structure gouvernementale s'explique aussi par une « personnalisation à outrance »²¹⁹⁸ de la pratique institutionnelle. Dans la vision gaulliste des institutions, le Gouvernement jadis fruit des Etats-majors partisans, procède désormais exclusivement du chef de l'Etat. L'affermissement progressif de sa légitimité lui permet évidemment de choisir les hommes qui composeront le Gouvernement, mais également d'adapter son architecture aux contingences personnelles ou à l'actualité.

Cette tendance à la personnalisation vaut à la fois quant à la détermination du nombre de ministres qui formeront le nouveau Gouvernement, certains présidents privilégiant une structure resserrée, d'autres optant pour une équipe parfois pléthorique (Section 1). Elle vaut également quant au choix de l'organisation générale du Gouvernement (Section 2), mais aussi quant au choix des intitulés des ministères ou des ministres délégués et des secrétaires d'Etat placés sous leur responsabilité (Section 3).

Section 1. Le choix du nombre de ministres

Si l'étude quantitative de la composition du Gouvernement est riche d'enseignement, il importe à titre liminaire, celle-ci ne peut-être décorrélée d'une étude plus large de la structure du Gouvernement et de son organisation. Il importe donc d'en expliciter la pertinence (§1). Ce préalable posé, force est de constater la grande variabilité du nombre de membres du Gouvernement sous la Cinquième République (§2), et d'en étudier l'incidence sur le fonctionnement de l'exécutif (§3).

§1. La pertinence d'une étude quantitative de la composition du Gouvernement

Sous la Cinquième République, la question de l'instabilité de l'architecture gouvernementale a été largement laissée en friche. Les révisions constitutionnelles successives se sont focalisées sur les

²¹⁹⁷ O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.*, p 766-767.

²¹⁹⁸ Selon les termes employés in J.CABANNES, *op.cit.*, p 216 et s.

relations entre Gouvernement et Parlement, sans s'intéresser réellement à la question de l'organisation gouvernementale. Ainsi, le comité Balladur de 2008 se borne à renvoyer au pouvoir exécutif le soin d'adapter la structure du Gouvernement aux impératifs du moment²¹⁹⁹.

Pourtant, la problématique du nombre de ministres mobilise davantage l'attention que la question du périmètre, de l'organisation et de l'intitulé de chaque ministère. Le regard porté à cette question a évolué au fil de l'Histoire institutionnelle. Sous les Républiques précédentes, la montée en puissance de la structure ministérielle était perçue comme un moyen d'expression de la puissance étatique²²⁰⁰. La naissance de nouveaux départements correspondait à l'émergence de nouvelles missions, et ne suscitait pas réellement la critique. Sous la Cinquième République, l'inflation structurelle revêt une connotation péjorative. Elle est ainsi fréquemment dénoncée au nom d'impératifs de rationalisation et de bonne gouvernance.

L'étude quantitative de la composition des gouvernements se heurte à plusieurs écueils. Le premier résulte précisément de l'évolution des mentalités sous la Cinquième République décrite précédemment. L'émergence au premier plan des thèmes de la réforme de l'Etat, et de la réorganisation administrative ont conduit l'opinion publique à porter une attention accrue aux nombres de ministres. Cette tendance a été accentuée par la revue générale des politiques publiques menée au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy²²⁰¹. De ce fait, l'objectif d'une diminution du nombre de ministres répond de plus en plus à une forme de démocratie d'opinion.

Les responsables publics eux-mêmes ont largement contribué à l'instauration de cet état d'esprit. Lors des campagnes présidentielles successives, nombreux sont les candidats qui se sont engagés sur l'exigence d'un gouvernement resserré. Ainsi, Nicolas Sarkozy lors de l'élection présidentielle de 2007 avait-il évoqué un Gouvernement qui ne comporterait pas plus de quinze ministres²²⁰². De la

²¹⁹⁹ Selon les termes mêmes du rapport du comité il n'est « ni utile, ni opportun de prévoir qu'une loi fixerait la structure du gouvernement, le Président de la République et le Premier ministre devant conserver la possibilité d'adapter celle-ci aux nécessités du moment. Voir E.BALLADUR, *Une Ve République plus démocratique*, op.cit., p60.

²²⁰⁰ Pour des développements plus complets voir notamment J.FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, Dalloz, p 17.

²²⁰¹ Il est notable que le rapport Attali prônait également une diminution du nombre de ministres. Voir J.ATTALI, *Commission pour la libération de la croissance française, 300 décisions pour changer la France*, La documentation française, 2008, p 192.

²²⁰² Voir notamment N.WAKIM, « M. Sarkozy et Fillon ont élaboré un gouvernement resserré sous le signe de l'ouverture », in *Le Monde*, 17 mai 2017.

même manière, en 2017, Emmanuel Macron comme François Fillon ont exprimé le souhait d'une ferme diminution du nombre de membres du Gouvernement. Dès lors, le regard porté par les médias à la question de ministres s'explique aussi par une forme de contrôle du respect des engagements de campagne.

A cet égard, il convient de relever une ambivalence. Ainsi, le terme « ministre » peut être entendue à la fois au sens strict du terme, et ne désigner que les membres du gouvernement titulaire d'un portefeuille de plein exercice. Il peut aussi recouvrir une acception large et inclure également les ministres délégués et les secrétaires d'Etat²²⁰³. Or, la lecture attentive des déclarations des responsables publiques montre qu'ils ont souvent entretenus volontairement la confusion. Ce fut le cas d'Emmanuel Macron et de François Fillon lors de la campagne de 2017²²⁰⁴. Les deux candidats à l'élection présidentielle s'engagèrent sur un Gouvernement de quinze ministres, sans évoquer explicitement les autres échelons de la hiérarchie²²⁰⁵.

Parfois, le processus de formation du Gouvernement peut favoriser cette absence de clarté. Ainsi, au lendemain de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de COVID 19 en mai 2020, le Président de la République évoque dans la presse la formation d'une équipe resserrée pour porter la fin de son quinquennat²²⁰⁶. Pourtant, le gouvernement Castex comptera plus de membres que celui de son prédécesseur à Matignon. L'exécutif prendra alors soin de procéder à une annonce de la composition du Gouvernement en deux temps : les ministres et ministres délégués d'abord, et les secrétaires d'Etat quelques jours plus tard. Cette pratique avait déjà eu cours sous la présidence de François Mitterrand²²⁰⁷, au moment où l'inflation gouvernementale fut la plus sensible.

Cette ambiguïté affecte aussi la doctrine. Il n'est pas inutile de relever l'inconstance de la comptabilité

²²⁰³ Cette ambiguïté est notamment relevée par M.LASCOMBE, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP Edition générale*, 30 juillet 2008, n°31, p 173.

²²⁰⁴ Au contraire, Nicolas Sarkozy évoqua quinze ministres de plein exercice, éventuellement assisté par des secrétaires d'Etat dans la limite de trente membres. Pourtant, cette nuance ne fut pas véritablement perçue par la presse qui retint uniquement que le candidat s'était engagé sur un Gouvernement qui ne dépasse pas quinze membres.

²²⁰⁵ Pour une analyse originale et intéressante, il est intéressant d'écouter F.SAYS, « Qu'est-ce qui est petit, politique, et revient à la mode tous les cinq ans », in *France culture*, 15 mars 2017.

²²⁰⁶ Selon les termes d'un conseiller à la Présidence de la République : « [Le Président] imagine quelques grands ministères qui incarneraient les priorités gouvernementales portées par le Président de la République ». Cf O.BEAUMONT et P.THEVENIAUD, « Remaniement : le temps du chamboule-tout pour Emmanuel Macron », in *Le Parisien*, 22 juin 2020.

²²⁰⁷ Cf J.CABANNES, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République*, op.cit., p 64.

opérée, certains auteurs préférant se focaliser principalement sur les ministres de plein exercice²²⁰⁸, tandis que d'autres incluent également dans leur étude les ministres délégués, et les secrétaires d'Etat. Comme le note Mathieu Caron, le nombre de ministres de plein exercice est relativement stable, tandis que celui des ministres délégués et des secrétaires d'Etat est beaucoup plus variable. Dès lors, le mode de comptabilité choisi n'est pas sans incidence sur l'analyse du phénomène d'inflation gouvernementale.

L'étude numérique de la composition des gouvernements emporte une deuxième difficulté qui est celle qui consisterait à analyser la problématique du nombre de ministres sous le seul prisme quantitatif. A cet égard, il faut noter qu'un resserrement de la structure gouvernementale n'est pas nécessairement source d'économies. Au contraire, la suppression d'un ministère se traduit souvent par le développement de l'échelon interministériel²²⁰⁹. Loin de permettre systématiquement la rationalisation espérée, la diminution du nombre de ministres peut parfois même conduire à un alourdissement de la structure administrative²²¹⁰.

Dès lors, le postulat selon laquelle l'abaissement du nombre de ministres constituerait nécessairement une source d'économies nous paraît devoir être *a priori* récusée. Dans un contexte budgétaire contraint, la tentation d'établir une corrélation directe entre les deux pourrait s'avérer au premier abord tentant. Cette logique a pu être amplifiée par l'exigence d'exemplarité pesant sur les responsables publics. Il est difficile de mener une politique de rationalisation générale des dépenses, sans donner le sentiment d'une certaine rationalisation dans l'organisation au sommet de l'Etat. Cette perception a pu entraîner une forme de mise en tension entre des effets d'annonces politiques, et la recherche de la structure gouvernementale la plus adéquate.

Il ne saurait nullement s'agir ici de défendre l'existence de gouvernements pléthoriques. Mais l'approche numérique de l'étude de la composition du gouvernement n'a de sens que si elle est accompagnée d'une étude approfondie de l'organisation gouvernementale dans son entier²²¹¹. Pour

²²⁰⁸ Cf par exemple O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 765.

²²⁰⁹ Ce lien entre la structuration des départements ministériels et la montée en puissance de l'échelon interministériel est relevé de manière pertinente par Jean-Louis Quermonne. Voir notamment J-L.QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat, op.cit.*, p 54 et s.

²²¹⁰ Implicitement, ce constat est mis en exergue par O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 769.

²²¹¹ A cet égard, il est intéressant de relever l'approche choisie par Matthieu Caron qui préfère étudier l'incidence du nombre de ministres sur le fonctionnement du Gouvernement lui-même. Cf M.CARON, *op.cit.*, p 142.

cette raison, il nous semble souhaitable de ne pas exclure du champ de notre étude les données politiques du problème. Dès lors, plus encore que le nombre relativement élevé de membres au sein des gouvernements formés sous la Cinquième République, c'est la grande variabilité de celui-ci qui pose problème.

§2. La variabilité du nombre de membres du Gouvernement sous la Cinquième République

Le nombre de membres du Gouvernement s'est considérablement accru au fil de l'Histoire constitutionnelle. Ainsi, la structure gouvernementale actuelle est sans commune mesure avec celle de la période révolutionnaire, où elle est limitée au plus strict domaine régalien. Cette tendance générale à l'inflation débute au XIX^{ème} siècle et s'accroît au XX^{ème} siècle²²¹². Elle n'est donc pas propre à la Cinquième République. Cependant, ce régime se singularise par l'irrégularité de la pratique institutionnelle, en la matière.

Plusieurs constats doivent à cet égard être formulés. D'abord, les gouvernements formés durant les deux mandats présidentiels du Général de Gaulle ne sont aucunement comparables avec ceux de ses successeurs. Si l'organisation des différents périmètres a été assez mouvante au cours de cette période, le nombre de membres est resté particulièrement stable. Ainsi, le gouvernement Debré en comptait-il vingt-huit²²¹³, et les trois derniers gouvernements Pompidou vingt-sept. Seul le premier gouvernement Pompidou, se distingue par un nombre de ministres encore plus faible puisqu'il ne comprendra que vingt-trois membres²²¹⁴.

Néanmoins, ce constat de relative stabilité numérique doit être atténué par une analyse de la répartition détaillée en fonction des échelons gouvernementaux. Ainsi, le nombre de ministres de plein exercice a-t-il été relativement variable, puisqu'il oscillera entre seize²²¹⁵ et vingt-et-un²²¹⁶. La

²²¹² Voir les développements du chapitre précédent au sujet du développement de la structure gouvernementale.

²²¹³ Décret du 8 janvier 1959 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 9 janvier 1959).

²²¹⁴ Ce nombre assez faible s'explique aussi par le contexte particulier de la nomination de Georges Pompidou au lendemain du conflit algérien. Les relations distantes entre le Général de Gaulle et la majorité parlementaire pouvaient rendre nécessaire la constitution d'un Gouvernement resserré.

²²¹⁵ Ce fut le cas dans le troisième Gouvernement Pompidou (Décret du 8 janvier 1966 portant nomination des membres du Gouvernement).

²²¹⁶ Le quatrième gouvernement Pompidou comportera ainsi vingt-et-un ministres de plein exercice, au lendemain du remaniement du 31 mai 1968. Cette augmentation ne perdura pas après la formation du Gouvernement Couve de Murville.

même irrégularité se vérifie pour les autres strates. Certains gouvernements ne comporteront aucun ministre délégué, là où d'autres en compteront deux. De même, les secrétaires d'Etat seront plus ou moins nombreux au gré des remaniements successifs, ne dépassant jamais la dizaine²²¹⁷. Ce léger flottement s'explique en partie par l'émergence d'une hiérarchie et d'une organisation gouvernementale propre. Il n'en reste pas moins que la période gaullienne est marquée par une stabilité qui restera inédite sous la Cinquième République.

Postérieurement à cette période, on peut aisément convenir d'une augmentation conséquente du nombre de membres du Gouvernement. Cette tendance à l'inflation se vérifiera dès l'arrivée au pouvoir de Georges Pompidou. Ainsi, le premier Gouvernement formé par Jacques Chaban-Delmas compte trente-huit membres²²¹⁸. En réalité, cela s'explique d'abord par l'essor de la strate inférieure de la hiérarchie gouvernementale. La présence de nombreux secrétaires d'Etat au sein du Gouvernement était même un axe de campagne du candidat Pompidou qui y voyait une école de formation pour accéder ensuite à un portefeuille de plein exercice²²¹⁹. Le nombre de ministres *stricto sensu* demeurera cependant comparable à celui qui avait cours durant la période gaullienne, malgré une légère augmentation dans le dernier gouvernement Messmer.

C'est sous la présidence de François Mitterrand que l'accroissement du nombre de membres du Gouvernement fut le plus sensible. Ainsi, après le remaniement du 14 novembre 1985, le Gouvernement Fabius comptera quarante-cinq membres²²²⁰, tout comme l'équipe dirigée par Jacques Chirac au lendemain de la première discordance majoritaire. Lors de son deuxième mandat, le nombre de membres du gouvernement nommés atteint des records. Le deuxième gouvernement Rocard comportera ainsi dès sa formation quarante-neuf membres, ce nombre dépassant périodiquement la cinquantaine au gré des remaniements successifs. Cette hausse conséquente s'explique à la fois par l'essor de la fonction de ministre délégué, et par la multiplication de nouveaux départements ministériels parfois éphémères²²²¹.

²²¹⁷ A cet égard, il faut relever que le deuxième gouvernement Pompidou ne compte à sa formation que quatre secrétaires d'Etat, ce qui reste totalement inédit. De manière anecdotique, on peut noter qu'il compte le même nombre de ministres d'Etat.

²²¹⁸ Décret du 22 juin 1969 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 23 juin 1969).

²²¹⁹ Voir les développements de cette thèse dans les Parties 1 et 2.

²²²⁰ Décret du 15 novembre 1985 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 16 novembre 1985).

²²²¹ Il faut également relever que la politique d'ouverture revendiquée par le nouveau Premier ministre a pu contribuer à un accroissement du nombre de membres du Gouvernement.

Toujours est-il que c'est au cours de la période mitterrandienne que le thème de la rationalisation gouvernementale commencera à s'imposer dans le débat public. Par effet de contraste, le Gouvernement Balladur ne comptera plus que vingt-neuf membres²²²². Depuis lors, la pratique fut plus irrégulière. Certains chefs de Gouvernement tiennent à revendiquer politiquement l'exigence d'un gouvernement resserré²²²³, quand d'autres n'ont pas hésité à reléguer cet objectif au second plan²²²⁴. Force est, cependant de constater, que le nombre de membres du Gouvernement n'a plus jamais atteint celui des derniers gouvernements de l'ère Mitterrand.

Depuis 1995, la tendance générale est plutôt à une diminution du nombre de membres du Gouvernement. La pratique demeure cependant très irrégulière. Dans une configuration minimaliste, les gouvernements comporteront une trentaine de membres, parfois un peu moins, tandis qu'ils pourront périodiquement dépasser la quarantaine, surtout en cas de majorité désunie²²²⁵. Cette relative inflexion peut s'expliquer par un souci d'efficacité dans la direction du Gouvernement, une structure limitée favorisant la naissance d'une solidarité entre les membres, et permettant d'éviter une dilution des responsabilités. Elle se justifie aussi par des contingences d'ordre politique, et notamment la pression accrue de l'opinion publique sur cette question.

Le deuxième constat ayant trait à cette étude numérique de la composition des gouvernements concerne la répartition de cette instabilité entre les différentes strates de la hiérarchie. Plusieurs auteurs mettent ainsi que la variabilité du nombre de membres du Gouvernement touche essentiellement les échelons inférieurs, tandis que celui des titulaires d'un portefeuille de plein exercice serait périodiquement stable²²²⁶.

Cette appréhension des choses est relativement fondée, même si elle mérite d'être nuancée en fonction

²²²² Décret du 30 mars 1993 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 31 mars 1993).

²²²³ Outre Edouard Balladur, ce fut notamment le cas de Lionel Jospin, dont le gouvernement comptera vingt-neuf membres lors de sa formation, et ne dépassera pas trente membres et de Dominique de Villepin dont le gouvernement comptera de manière systématique trente-et-un membres,

²²²⁴ On peut notamment citer l'exemple du Gouvernement Raffarin III qui comportera quarante-trois membres.

²²²⁵ Cette configuration ne correspond pas exemple à celle du Gouvernement Raffarin III, où la formation d'un gouvernement quantitativement important constituait aussi un moyen pour le nouveau Premier ministre de se poser comme chef de la majorité.

²²²⁶ Ce constat est notamment formulé in M.CARON, *op.cit.*, p 142.

des mandats présidentiels. Ainsi il a pu arriver que le nombre même de ministres de plein exercice varie de manière assez conséquente au cours d'un même mandat. L'exemple le plus flagrant en la matière est certainement celui du premier mandat de Jacques Chirac. Le premier gouvernement d'Alain Juppé comportait vingt-six ministres de plein exercice²²²⁷, tandis que le deuxième formé seulement quelques mois plus tard n'en comptera que seize²²²⁸. Cet écart sensible entre les deux gouvernements trahit surtout les hésitations profondes du nouveau Premier ministre quant au choix de la structure la plus efficace.

En règle générale, le nombre de ministres titulaires d'un portefeuille de plein exercice est assez stable depuis le deuxième mandat de Jacques Chirac, celui-ci étant toujours compris entre quinze et vingt²²²⁹. Dès lors, il n'est pas inexact de considérer que « l'instabilité numérique » des gouvernements ne repose pas tant sur les ministres que sur les ministres délégués ou les secrétaires d'Etat. Ainsi, alors que le troisième gouvernement Raffarin comptait vingt-six membres placés sous la tutelle d'un ministres de plein exercice²²³⁰ (ministres délégués ou secrétaires d'Etat), le gouvernement Villepin, composé seulement un an après n'en comprendra que quinze²²³¹. Le chiffre est plus stable lors des mandats de Nicolas Sarkozy et de François Hollande, mais il apparaît quand-même clairement que ce sont les strates les moins élevées de la hiérarchie qui servent de variable d'ajustement.

La troisième observation concerne la variabilité du nombre de membres du Gouvernement au cours d'un même mandat présidentiel. Ainsi, certains auteurs ont mis en exergue une tendance générale consistant à composer un gouvernement assez réduit en début de mandat, celui-ci étant substantiellement enrichi au gré des remaniements successifs²²³². Lors du changement de gouvernement qui intervient traditionnellement en fin de mandat, les chefs de l'exécutif privilégient généralement une structure gouvernementale resserrée, avec un nombre de ministres *lato sensu* plus faible. Depuis l'avènement du quinquennat, la presse qualifie généralement une telle structure de

²²²⁷ Décret du 18 mai 1995 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 19 mai 1995).

²²²⁸ Décret du 7 novembre 1995 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 8 novembre 1995).

²²²⁹ Le Gouvernement Ayrault comprendra ainsi vingt ministres de plein exercice, alors que le gouvernement Fillon n'en comportait que quinze. En règle générale, le nombre de titulaires d'un portefeuille gouvernemental plein est de seize ou de dix-sept.

²²³⁰ Décret du 31 mars 2004 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 1er avril 2004)

²²³¹ Décret du 2 juin 2005 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 juin 2005).

²²³² Voir par exemple J.GICQUEL et J-E.GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25e éd, Montchrestien, 2011, p 609.

« gouvernement de combat »²²³³, comme pour mieux marquer la corrélation entre cette diminution et les échéances présidentielles approchantes.

La notion même de « gouvernement de combat » prête à débattre²²³⁴. L'idée selon laquelle une équipe gouvernementale moins nombreuse serait plus facile à maîtriser n'est pas contestable. Un nombre plus restreint de membres peut favoriser l'émergence d'une cohésion plus naturelle entre les ministres, et permet une communication mieux encadrée²²³⁵. Toutefois, l'approche d'une élection présidentielle peut aussi contraindre le Président de la République à un élargissement de son socle majoritaire, surtout s'il est candidat à sa propre succession. De surcroît, la non-reconduction de certains ministres génère parfois des frustrations et peut donc apparaître comme un facteur de division de la majorité présidentielle. De tels impératifs sont parfois difficiles à concilier avec la volonté initiale d'un gouvernement resserré.

En réalité, l'observation attentive de la composition des gouvernements conduit à nuancer une approche purement cyclique de la composition des gouvernements au cours d'un même mandat. Cette conception se vérifie pleinement au cours du deuxième mandat de Jacques Chirac, puisque le Gouvernement Villepin formé en juin 2005, donc un peu moins de deux ans avant l'élection présidentielle comptait seulement trente-et-un membres²²³⁶. Elle est moins probante sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Les données chiffrées d'un gouvernement ne sont pas fixées *ne varietur*²²³⁷. Mais, en réalité, le Gouvernement Fillon III comprend à sa formation un nombre de membres légèrement plus élevé que le gouvernement Fillon II. Le changement opéré le 14 novembre 2010 marque cependant une légère diminution des effectifs gouvernementaux par rapport à ceux qui préexistaient juste avant.

²²³³ Ce terme a ainsi été utilisé tout à la fois au moment de la composition du Gouvernement Fillon III, voir notamment « Fillon revendique un 'gouvernement de combat' et dévoile ses priorités », in *Le Point*, 16 novembre 2010, du gouvernement Valls I, voir notamment « Remaniement, le 'gouvernement de combat', un classique politique », in *L'Express* du 31 mars 2014, et Castex voit notamment C.SIMON, « Le 'gouvernement de combat', un classique en temps de crise », in *Le Parisien*, 8 juillet 2020. La plupart du temps cette rhétorique est utilisée par les responsables politiques eux-mêmes.

²²³⁴ A cet égard, il convient de relever que l'expression même n'est pas définie, et peut davantage relever d'une forme de revendication que de critères précisément établis. A cet égard, il faut relever que le nombre de ministres n'est qu'un trait de ce que pourrait être un gouvernement de combat.

²²³⁵ Voir notamment M.CARON, *op.cit.*, p 142.

²²³⁶ Décret du 2 juin 2005 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 juin 2005).

²²³⁷ J-E.GICQUEL, « Gouvernement », *Jurisqueuseur, Administratif, fascicule 101, op.cit.*, p 5.

Les mêmes hésitations peuvent exister durant le mandat présidentiel de François Hollande. La composition du gouvernement Valls I se distingue effectivement par une diminution sensible des effectifs, et un souci marqué de rationalisation²²³⁸. Toutefois, il est difficile de qualifier cette équipe de « gouvernement de combat ». La nomination de Manuel Valls à Matignon intervient plus de trois ans avant les élections présidentielles de 2017²²³⁹. Quant au mandat d'Emmanuel Macron, il apporte un démenti flagrant à cette théorie, puisque le gouvernement Castex formé en juillet 2020 montre, au contraire, une augmentation substantielle des effectifs, en dépit du vœu initial du chef de l'Etat.

A l'analyse, il ressort donc que l'idée selon laquelle la formation d'un nouveau gouvernement resserré interviendrait un peu avant le terme du mandat en vue de préparer l'élection présidentielle, ne repose pas sur une pratique réellement établie. Il apparaît cependant que si cette croyance a pu être entretenue, c'est principalement du fait des Présidents de la République eux-mêmes, qui avaient largement communiqué en amont sur leur intention de procéder à un changement de gouvernement, et de diminuer le nombre de ministres, sans que cette annonce soit le plus souvent suivie d'effets²²⁴⁰.

Quoiqu'il en soit, l'émergence de cette théorie apporte une illustration de la personnalisation de la pratique institutionnelle quant aux nombres de membres du Gouvernement. Ainsi, le choix d'avoir recours à une structure gouvernementale resserrée, ou au contraire plus élargie est laissé à la seule discrétion du Président de la République et du Premier ministre. Il répond essentiellement à des contingences d'ordre politique. Cette pratique essentiellement contextuelle explique en partie l'importante variabilité de la structure gouvernementale sous la Cinquième République.

§3. L'incidence du nombre de ministres sur le fonctionnement du Gouvernement

La variabilité du nombre de ministres s'explique par les nombreux facteurs avec lesquels doivent composer le Président de la République et le Premier ministre. Comme le relève Pascal Jan, le contexte institutionnel, les rapports de force politique entre la majorité, et au sein de la majorité entre

²²³⁸ Décret du 2 avril 2014 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 avril 2014).

²²³⁹ Manuel Valls est nommé par François Hollande, au lendemain des élections municipales de mars 2014. Pour des développements plus substantiels voir le chapitre 5 de cette présente thèse.

²²⁴⁰ Ainsi, il apparaît clairement que Nicolas Sarkozy et Emmanuel Macron s'étaient engagés sur la composition d'un gouvernement resserré. Cf C.JAIGU, « Sarkozy élabore son gouvernement de combat », in *Le Figaro*, 12 novembre 2010 et « Remaniement : la création de grands ministères à l'étude », in *La Dépêche du Midi*, 26 juin 2020.

les différents partenaires sont autant d'éléments qui peuvent expliquer le choix de recourir à un Gouvernement plus ou moins nombreux. La composition d'un gouvernement constitue aussi un moyen pour le nouveau Président de la République de satisfaire les artisans les plus actifs de sa victoire électorale, et de s'imposer comme le chef d'une majorité dont il lui appartient de définir les contours²²⁴¹. Dès lors, l'inflation générale du nombre de ministres constatée sous la Cinquième République répond surtout à des contingences d'ordre politique.

La tendance montre que loin d'aboutir à un resserrement, les remaniements ministériels étoffent généralement la structure initiale²²⁴². Là encore, l'explication principale de ce phénomène est à rechercher dans la tendance présidentialiste majoritaire du régime. Le remaniement devient alors une arme politique dont le chef de l'Etat pourra user afin de conforter les parlementaires les plus loyaux, et d'unir derrière lui la majorité. On comprend donc toute l'importance de son rôle dans la combinatoire institutionnelle de la Cinquième République. Mais de telles considérations sont difficilement compatibles avec l'idée d'une réduction du nombre de membres du Gouvernement.

Pourtant, les avantages d'un nombre de membres du gouvernement peu élevé ne sauraient être négligés, y compris en considération des spécificités du régime parlementaire de la Cinquième République. Comme le note Mathieu Caron, un gouvernement étroit permet de favoriser l'initiative, la réactivité, la délibération, la collégialité et l'action gouvernementale²²⁴³. Une telle situation peut également limiter le risque de conflit entre les ministres. Bien souvent, ceux-ci résultent d'une mauvaise définition des compétences dévolues à chaque portefeuille²²⁴⁴.

A l'inverse, une structure gouvernementale trop importante favorise nécessairement le risque de recoupements et peut donc constituer un vecteur de division. De même, il est notoire qu'un nombre de ministres moins importants est une source de renforcement de l'autorité présidentielle, dans la mesure où une telle structure peut favoriser l'existence d'une certaine verticalité dans la prise de décision. En revanche, un gouvernement nombreux voire pléthorique n'entraîne pas nécessairement un renforcement de celle du Premier ministre, même si cela a pour effet d'en faire un locuteur

²²⁴¹ Cf P.JAN, *Le Gouvernement de la Cinquième République*, *op.cit.*, p 14.

²²⁴² *Ibidem*.

²²⁴³ M.CARON, *op.cit.*, p 142.

²²⁴⁴ Sur ce sujet voir notamment, J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 19.

incontournable dans la prise de décision.

En résumé, la complète autonomie organique laissée par le constituant à l'exécutif lui a permis au pouvoir exécutif de s'approprier la pleine maîtrise du flux gouvernemental. Dès lors, le choix d'avoir recours à un nombre de ministres plus ou moins important relève d'une pratique purement personnalisée. L'analyse de la structure des gouvernements sous la Cinquième République montre une tendance largement inflationniste, même si celle-ci s'est atténuée légèrement depuis la fin des années 1990. Il est également clair que les contingences d'ordre politique l'ont emporté sur la recherche d'une organisation rationalisée et efficiente. Ce constat explique sans doute en partie la récurrence du débat sur la nécessité d'une limitation constitutionnelle ou législative du nombre de membres du Gouvernement.

Section 2. Le choix de l'organisation générale du Gouvernement

L'autonomie organique dont dispose le Président de la République et le Premier ministre se manifeste également par une latitude totale quant à l'utilisation de la hiérarchie dans son sens large (§1). Il induit aussi une marge de manœuvre conséquente quant au choix du modèle d'organisation gouvernemental (§2).

§1. Une latitude totale dans l'utilisation de la hiérarchie gouvernementale

L'importance de la hiérarchie gouvernementale dans l'organisation du Gouvernement sous la Cinquième République a déjà fait l'objet d'une section à part. Dans les lignes suivantes, il s'agit davantage de comprendre comment la pratique institutionnelle de la Cinquième République a pu entraîner une forme de personnalisation dans l'utilisation des différentes titulatures ministérielles, puis dans le choix du rang protocolaire attribué à chaque portefeuille.

A cet égard, il convient de relever que cette autonomie n'est pas propre à la Cinquième République. La diversité des titres ministériels était aussi considérable sous la Troisième et sous la Quatrième République. Toutefois, la Cinquième République a largement maintenu une pratique empirique en la matière. De surcroît, la tendance présidentialiste propre à ce régime amplifie l'idée d'une forme de « fait du prince ». Le Président de la République et le Premier ministre sont libres d'attribuer les titres

de leur choix aux différents membres. Ainsi un gouvernement peut parfaitement ne pas comporter certains échelons de la hiérarchie gouvernementale. Il arriva fréquemment que des gouvernements ne comportent aucuns ministres d'Etat²²⁴⁵. De même, eut-on parfois l'illustration d'équipes qui ne comptaient pas de ministres délégués ou pas de secrétaires d'Etat, les chefs de l'exécutif ayant privilégié exclusivement l'un de ces deux échelons²²⁴⁶.

En l'absence de règles constitutionnelles établies, seul le poids des traditions est susceptible de représenter une forme de contrainte pour les responsables du pouvoir exécutif. Mathieu Caron observe ainsi que le Président de la République et le Premier ministre disposent théoriquement d'une totale latitude pour ressusciter des titres gouvernementaux anciens, ou même pour en inventer de nouveaux²²⁴⁷. On peut ainsi noter la résurgence éphémère durant les présidences de Nicolas Sarkozy et d'Emmanuel Macron des Hauts commissaires gouvernementaux qui avaient cours sous la Troisième République²²⁴⁸. De même, la montée en puissance du sujet environnemental a pu conduire certaines personnalités à envisager de confier ce portefeuille à un vice-Premier ministre, sans toutefois que ce pas ne soit franchi²²⁴⁹.

Cette inconstance dans le recours aux différents échelons de la hiérarchie des membres du Gouvernement est source d'importantes difficultés structurelles. Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau en établissent le constat en des termes clairs : « Les autres départements sont affectés par les fluctuations des *ministres délégués*. Ces derniers peuvent être délégués auprès du Premier ministre [...]. Ils peuvent être délégués auprès d'un ministre avec ou sans domaine d'action »²²⁵⁰. Les auteurs relèvent aussi une l'existence d'une « étrange espèce, propre à la France », les ministres délégués qui ne sont délégués auprès de personne et jouissent d'une autonomie gouvernementale complète²²⁵¹. La

²²⁴⁵ Ainsi le deuxième Gouvernement Barre, les gouvernements Juppé I et II et Jospin, et les gouvernements Ayrault et Valls ne comprirent aucuns ministres d'Etat.

²²⁴⁶ Le gouvernement Villepin et le Gouvernement Ayrault ne comptaient que des ministres délégués, au contraire de celui de Manuel Valls qui ne comportait que des secrétaires d'Etat. La tendance à privilégier un seul de ces deux échelons est liée à l'identité de leur statut juridique. Voir les développements de cette thèse infra pour des développements plus prolixes.

²²⁴⁷ M.CARON, *op.cit.*, p 143.

²²⁴⁸ Sur ce sujet, voir notamment « Le Haut-commissaire : vers la résurrection d'une fonction traditionnelle dans la République Française », in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2008/1 n°73, PUF, p 27.

²²⁴⁹ Voir notamment A.GOSSEMENT, « Emmanuel Macron, nommez un vice-Premier ministre en charge du développement durable », in *Libération*, 5 mai 2017.

²²⁵⁰ O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 766.

²²⁵¹ En réalité ce statut hybride, qui n'est pas sans rappeler celui des secrétaires d'Etat autonomes de la période Giscard

même remarque aurait pu être formulée à propos de secrétaires d'Etat autonomes.

La multiplication des échelons hiérarchiques permet au Président de la République et, dans une moindre mesure, au Premier ministre, une personnalisation à outrance de la pratique institutionnelle. Ce faisant, elle accroît leur autorité sur le gouvernement, puisqu'ils disposent d'une palette multiple pour récompenser un fidèle, ou honorer un membre de la majorité. En cela, l'existence d'une hiérarchie gouvernementale constitue un élément d'affermissement du présidentielisme majoritaire sous la Cinquième République.

Toutefois, l'extrême variabilité dans l'utilisation des titulatures entraîne une instabilité profonde de l'architecture gouvernementale. Les considérations d'ordre politique priment quant au choix du titre ministériel attribué à un membre du Gouvernement. Dès lors, le périmètre exact et le statut des départements dépendent essentiellement de la personnalité politique qui l'occupe. Une telle conception contribue là encore à reléguer à l'arrière-plan toutes considérations de bonne gouvernance.

La même tendance à la personnalisation doit être relevée quant au rang de citation dans le décret de composition du Gouvernement. Toutefois, en la matière il convient de relever que le critère personnel est plus facilement combiné avec des considérations d'ordre structurel ou fonctionnel. Certains portefeuilles sont plus que d'autres susceptibles d'être placés au sommet de la hiérarchie gouvernementale²²⁵². C'est le cas des ministères régaliens de premier rang : la justice, les affaires étrangères, l'intérieur ou la défense. C'est également celui des portefeuilles économiques et sociaux les plus importants, on peut notamment penser aux finances, à l'éducation-nationale ou au travail. Mais, des considérations personnelles, telles que l'influence politique de l'intéressé, son parcours, et éventuellement l'étroitesse de ses liens avec le Président constituent des facteurs souvent prépondérants.

A cet égard, il convient de relever une pratique particulièrement fluctuante quant au classement dans l'ordre protocolaire des différents ministères. Le Gouvernement Castex, formé le 6 juillet 2020 au

d'Estaing, n'a existé que sous la présidence de François Mitterrand. Ce fut ainsi le cas de Jack Lang, d'abord ministre délégué à la culture.

²²⁵² Sur cet aspect, voir les développements de cette thèse, Partie 1, Chapitre 2.

lendemain de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid 19 en apporte une illustration flagrante²²⁵³. Ainsi, le ministère des outre-mer traditionnellement considéré comme non primordial a-t-il été subitement placé à la huitième place, où il devance de nombreux portefeuilles de premier ordre, parmi lesquels le ministre de la justice²²⁵⁴. En revanche, le portefeuille de l'agriculture, traditionnellement situé en fin de première moitié, apparaît en avant-dernière position derrière le ministère de la culture, le ministère de la mer ou celui de la cohésion des territoires²²⁵⁵. Il est clair ce sont d'abord des considérations liées à la personnalité des ministres qui ont pu justifier l'établissement de l'ordre protocolaire²²⁵⁶.

Cette instabilité dans la pratique institutionnelle a eu cours dès le début de la Cinquième République. Ainsi, le Général de Gaulle n'avait pas hésité à accorder le titre de ministre d'Etat à certains portefeuilles gouvernementaux non traditionnels, soit en raison de leur particulière actualité²²⁵⁷, soit en raison de l'attachement personnel qu'il éprouvait à l'égard de son titulaire. André Malraux constitue certainement l'illustration la plus connue²²⁵⁸. Elle peut apparaître là encore comme une marque de puissance dévolue au Président de la République, qui permet de conforter un ministre en l'élevant dans la hiérarchie gouvernementale, ou au contraire marquée sa défiance à l'égard d'un autre en l'y abaissant.

Il convient à cet égard de relever que la place d'un ministère dans l'ordre protocolaire n'emporte pas de conséquence majeure. Celle-ci influe d'abord sur la reconnaissance du ministre lui-même : son placement lors des manifestations publiques, sa position à la table du Conseil des ministres, et

²²⁵³ Décret du 6 juillet 2020 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 7 juillet 2020).

²²⁵⁴ Ainsi dans le décret de composition du Gouvernement Castex, le ministre des outre-mer suit immédiatement, le ministre des armées, le ministre de l'intérieur, et la ministre du travail, et précède la ministre de la cohésion des territoires, et le garde des sceaux. A titre de comparaison, dans le gouvernement Philippe II, le ministre des outre-mer était placé en avant-dernière position, juste avant le ministère des sports. Cette élévation peut parfaitement se justifier au regard de l'importance des enjeux en termes de souveraineté. Elle surprend cependant par son caractère inédit, l'outre-mer n'étant parfois confié qu'à des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat.

²²⁵⁵ Dans le gouvernement, ce portefeuille était situé à un niveau relativement élevé puisqu'il suivait immédiatement l'éducation-nationale, et précédait le budget.

²²⁵⁶ Le titulaire de l'outre-mer, Sébastien Lecornu, faisait partie des membres du Gouvernement cité pour prendre le ministère de l'intérieur. Dès lors, cela peut expliquer qu'il ait été placé à un niveau assez élevé de l'ordre protocolaire gouvernemental.

²²⁵⁷ On peut citer l'exemple des ministres d'Etat chargé des affaires algériennes, et chargé de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales. De tels portefeuilles répondaient alors à des enjeux d'actualité. Cf décret du 15 avril 1962 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 16 avril 1962).

²²⁵⁸ André Malraux occupa pendant la quasi-totalité des mandats du Général de Gaulle le portefeuille des affaires culturelles, avec le titre de ministre d'Etat.

éventuellement son influence au sein de l'équipe gouvernementale, même si cette hiérarchie de droit est facilement renversée par des considérations d'ordre factuel²²⁵⁹. Au contraire, l'existence en la matière d'une certaine flexibilité peut présenter des avantages. Elle permet notamment de mieux mettre en avant un domaine de compétence gouvernemental lorsque l'actualité l'impose, ou d'appeler une personnalité de premier plan à la tête du ministère le plus adapté, tout en conservant la possibilité de lui accorder un rang protocolaire suffisamment avantageux²²⁶⁰.

Néanmoins, la place dans l'ordre protocolaire d'un domaine de compétence reste très observée, non seulement par les responsables politiques eux-mêmes qui peuvent y voir une marque de reconnaissance, mais aussi par les organisations et les professionnels du secteur d'activité concerné, qui perçoivent souvent la hiérarchie entre les ministères comme un premier indicateur essentiel de la priorité du nouveau gouvernement. Dès lors, une pratique trop fantaisiste pourra affecter la crédibilité et l'autorité de l'exécutif. Mais, plus largement, c'est sur l'organisation gouvernementale dans son ensemble que l'attention doit être portée.

§2. Le choix de l'organisation générale du Gouvernement

L'observation du découpage des périmètres des différents départements ministériels montre que le Président de la République et le Premier ministre peuvent être confrontés à deux modèles théoriques d'organisation du Gouvernement distincts (A). Il convient d'analyser les avantages de chacun des modèles, et leur incidence sur le fonctionnement du gouvernement (B).

A. L'existence de modèles d'organisations gouvernementales distincts

Le premier modèle consiste à regrouper au sein d'un même pôle ministériel plusieurs compétences qui peuvent traditionnellement être disjointes. La presse, et une partie de la doctrine²²⁶¹ emploient communément l'expression « superministère » pour qualifier de telles structures. Une organisation gouvernementale reposant sur des super ministères entraîne généralement un nombre de ministres de

²²⁵⁹ M.CARON, *op.cit.*, p 144

²²⁶⁰ On peut citer l'exemple des anciens Premiers ministres placés au sommet de la hiérarchie gouvernementale lorsqu'ils reviennent au Gouvernement. Voir pour des exemples récents les cas d'Alain Juppé, de Laurent Fabius ou de Jean-Marc Ayrault.

²²⁶¹ C'est notamment le cas de J.CABANNES, *op.cit.*, pp 216 et s.

plein exercice réduits, mais peut *a contrario* aboutir à la désignation d'un nombre de ministres délégués ou de secrétaires d'Etat plus importants. Le deuxième mode d'organisation consiste, à l'inverse, à privilégier une organisation segmentée, où chaque département ministériel couvre une compétence quasi unique, ce qui doit normalement aboutir à une diminution du volume des strates gouvernementales de second rang.

Naturellement, cette présentation des choses revêt un caractère un peu théorique, et nombre de gouvernements s'inspirent des deux schémas simultanément. Elle a toutefois le mérite de modéliser avec pertinence l'équation à laquelle les chefs de l'exécutif sont contraints : construire des ministères de taille importante par volonté de regroupements de compétences, quitte à donner le sentiment que certains sujets ne sont pas représentés à hauteur de leur enjeu dans la hiérarchie ministérielle, ou au contraire favoriser des départements de taille plus restreinte au risque d'accroître le risque de conflits entre les différents membres du Gouvernement²²⁶².

A cet égard, il faut relever que le mot superministère est progressivement entré dans la langue française. Ainsi, le dictionnaire Larousse définit-il officiellement le terme comme le « regroupement en une seule structure ministérielle correspondant à une structure globale ». Suivant cette acception, les superministères sont d'abord censés répondre à un souci de rationalisation de la structure gouvernementale. Il s'agit bien de placer sous la houlette d'un seul ministre, des champs de compétences originellement distincts, mais qui présentent suffisamment de traits communs pour pouvoir être regroupés.

Toutefois, cette appréhension initiale n'empêche pas une certaine tendance à la personnalisation. La volonté de donner un poste de première importance à une personnalité en raison de son envergure personnelle peut parfaitement conduire à des regroupements de compétences. Cette approche politique prévaut également lorsque les chefs de l'exécutif choisissent une structure gouvernementale plus éclatée, puisqu'elle leur confère alors une latitude plus grande dans le choix des ministres de plein exercice, en raison du nombre plus élevé de portefeuilles. Les contingences d'ordre politique restent donc largement présentes dans le choix de l'organisation générale.

²²⁶² Voir notamment J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 19.

Une observation attentive de l'architecture des gouvernements montre que les responsables politiques ont parfois posé clairement le choix d'un gouvernement reposant sur plusieurs pôles de compétence, quant d'autres ont au contraire privilégié des périmètres ministériels beaucoup plus clairement délimités. Ainsi, le gouvernement Jospin est souvent cité comme l'exemple le plus flagrant d'une organisation reposant sur des super-ministères aux compétences très larges. A l'inverse, le gouvernement Balladur peut apparaître comme une illustration pertinente d'une structure gouvernementale segmentée. La comparaison entre ces deux équipes est d'autant plus intéressante que l'une et l'autre se distinguent par un souci affiché de diminution des effectifs.

La différence dans l'organisation de ces deux gouvernements est instantanément perceptible par l'étude de la répartition des membres entre les différents échelons de la hiérarchie gouvernementale. Le Gouvernement Balladur compte ainsi vingt-trois ministres de plein exercice, mais seulement deux ministres délégués, et aucun secrétaire d'Etat²²⁶³. Le gouvernement Jospin comporte uniquement quatorze ministres de plein exercice, mais également deux ministres délégués, et dix secrétaires d'Etat²²⁶⁴. Avant même de prendre en considération le champ de compétence *ratione materiae* de chaque département, il ressort clairement que les deux équipes ont poursuivi un objectif commun de rationalisation de la structure, mais en privilégiant un modèle d'organisation radicalement opposé.

Cet antagonisme transparaît encore plus clairement au regard du périmètre des portefeuilles. Le gouvernement Jospin comporte ainsi un seul ministère économique regroupant à la fois l'économie, les finances et l'industrie²²⁶⁵, appuyé par quatre secrétaires d'Etat respectivement en charge du commerce extérieur, du budget, des PME, et de l'industrie. *A contrario*, le gouvernement Balladur compte un ministre de l'économie, un ministre de l'industrie et des postes et télécommunications, un ministre des entreprises et un ministre du budget. Ainsi, les quatre départements économiques du gouvernement Balladur sont regroupés en un seul superministère dans celui de Lionel Jospin.

La même logique prévaut dans le domaine social. Aussi, le Gouvernement Jospin compte-t-il un seul « superministre » en charge de l'emploi et des affaires sociales, lui aussi appuyé par plusieurs

²²⁶³ Décret du 30 mars 1993 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 31 mars 1993).

²²⁶⁴ Décret du 4 juin 1997 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 5 juin 1997).

²²⁶⁵ Ce regroupement de compétences a ainsi entraîné une situation inédite d'un seul portefeuille gouvernemental à Bercy. Il fut d'abord confié à Dominique Strauss-Kahn, puis à Laurent Fabius.

secrétaires d'Etat²²⁶⁶, tandis que le Gouvernement Balladur subdivise ce pôle en trois ministères distincts : le ministère des affaires-sociales de la santé et de la ville, le ministère du travail et de l'emploi, et le ministère du logement. De même, le Gouvernement Jospin institue en pôle de l'intelligence en regroupant sous un même département éducation-nationale, recherche et technologie²²⁶⁷, là où celui d'Edouard Balladur distingue clairement l'éducation-nationale et l'enseignement supérieur et la recherche. Fait notoire, cette différence de structure affecte même le domaine régalien, puisque l'intérieur englobe l'outre-mer dans l'équipe dirigée par Lionel Jospin²²⁶⁸, alors que ces deux domaines sont distingués dans celle d'Edouard Balladur.

Ces deux gouvernements constituent donc les illustrations les plus symptomatiques de l'existence d'une dualité d'organisations possibles de la structure gouvernementale. Mais la plupart des équipes peuvent être qualifiées d'hybrides en ce qu'elles présentent des traits propres aux deux modèles. Certains super-ministères généralement placés au sommet de la hiérarchie gouvernementale, sont taillés sur mesure pour des personnalités de premier plan, tandis que le maintien de portefeuilles de moindre envergure peut permettre d'honorer d'un portefeuille de plein exercice des membres du gouvernement d'influence encore secondaire.

Dans une telle configuration, la tendance à la personnalisation est plus développée et les contingences politiques prennent généralement le pas sur la logique structurelle. Cette conception n'est pas nouvelle, pas plus que ne l'est le recours aux superministères. Ainsi Jean Cabannes relève que dès 1972, la création d'un grand ministère regroupant l'aménagement du territoire, l'équipement, le logement et le tourisme visait surtout à offrir à Olivier Guichard un portefeuille à hauteur de sa stature personnelle²²⁶⁹. Pourtant, ce regroupement de circonstance emportera des conséquences de longs termes, puisque l'existence au sein des gouvernements de la Cinquième République d'un grand ministère de l'équipement et des transports deviendra presque systématique.

En 2007, la même logique prévaudra d'ailleurs lorsque Nicolas Sarkozy confiera immédiatement à

²²⁶⁶ Ainsi au moment de la formation du Gouvernement Jospin, ce portefeuille gouvernemental comptait-il sous son autorité, un secrétaire d'Etat à la santé, et un secrétaire d'Etat au logement. Furent ensuite nommés au gré des remaniements un ministre délégué à la ville, et un secrétaire d'Etat en charge de la formation professionnelle.

²²⁶⁷ De manière inédite, ce ministère compte sous son autorité un seul ministre délégué en charge de l'enseignement scolaire. Ce gouvernement ne comporte donc aucun membre en charge de la recherche

²²⁶⁸ Ce portefeuille de secrétaire d'Etat est d'abord confié à Jean-Jack Queyranne.

²²⁶⁹ J.CABANNES, *op.cit.*, p 216.

Alain Juppé un grand ministère du développement durable regroupant les anciennes directions du ministère de l'environnement, celles du ministère de l'équipement et des transports, et même une partie de l'énergie traditionnellement placée sous la tutelle de Bercy²²⁷⁰. Ici encore, l'objectif premier est d'offrir à l'ancien Premier ministre un portefeuille de première importance, présenté par le candidat à l'élection présidentielle comme particulièrement symbolique. Mais ce nouveau regroupement de compétences sera maintenu tout au long du mandat de Nicolas Sarkozy, puis confirmé ensuite par ses successeurs à la Présidence de la République²²⁷¹. Ici encore, la personnalisation a donc entraîné des conséquences structurelles d'importance.

Le plus souvent, la tendance à la personnalisation dans le découpage des départements ministériels demeure cependant une source d'instabilité structurelle. Ainsi, en 2003 lorsqu'il confie à Jean-Louis Borloo un « super portefeuille » de la cohésion sociale regroupant notamment le travail et le logement, Jacques Chirac construit un portefeuille totalement adapté à la personnalité de l'ancien ministre de la ville²²⁷². Cette pratique exceptionnelle n'empêchera pas son successeur à la Présidence de la République de nommer à la fois un ministre du travail et de l'emploi et des solidarités, un ministre de la santé, et un ministre du logement.

Pourtant, lors de la formation du Gouvernement Fillon IV en novembre 2010, Nicolas Sarkozy opte encore pour une nouvelle organisation du pôle social, puisqu'il regroupe en un seul département travail et santé, tout en créant un ministère dédié aux solidarités, couvrant notamment la famille et le handicap. En réalité, ce sont encore des considérations d'ordre personnel qui justifient ce redécoupage. Xavier Bertrand à qui échoit ce nouveau « superministère » avait déjà été successivement ministre de la santé, et ministre du travail, et aurait obtenu du Président un portefeuille taillé sur mesure pour lui²²⁷³.

Plus largement, il apparaît que le choix d'une structure gouvernementale reposant essentiellement sur

²²⁷⁰ Suite à l'échec d'Alain Juppé aux élections législatives ce portefeuille fut confié à Jean-Louis Borloo qui obtint également le titre de ministre d'Etat.

²²⁷¹ Dans le gouvernement Philippe ce portefeuille est renommé ministère de la transition écologique et solidaire.

²²⁷² Selon l'intitulé exact du portefeuille gouvernemental qui lui avait été attribué, Jean-Louis Borloo était ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Il conservera ce portefeuille dans le Gouvernement Villepin.

²²⁷³ Xavier Bertrand avait été préalablement ministre de la santé dans le Gouvernement Villepin, puis ministre du travail et de l'emploi dans le Gouvernement Fillon II, avant de quitter ces fonctions pour prendre la présidence du parti majoritaire. Dans le Gouvernement Fillon III il est nommé ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

des « super-ministères » peut-être parfois revendiqué devant l'opinion publique pour des raisons d'affichage politique, sans que cet objectif soit véritablement suivi d'effets. Ainsi, à la veille du changement de gouvernement opéré en juillet 2020, le Président de la République, Emmanuel Macron n'hésitait pas à faire savoir son intention de former un gouvernement resserré reposant sur une structure ministérielle repensée avec d'importants regroupements de portefeuilles ministériels²²⁷⁴. *In fine*, la structure du gouvernement Castex est restée essentiellement comparable à celle de l'équipe précédente. Aucun périmètre ministériel n'a été réellement affecté, hormis celui du ministre de l'économie et des finances²²⁷⁵. En revanche, de nouveaux portefeuilles furent créés, ce qui marque au contraire une forme d'éclatement de l'organisation précédente.

L'exemple du gouvernement Castex montre que dans l'esprit commun, l'idée d'une structure reposant sur des « super-ministères » est souvent considérée comme parée de toutes les vertus. Cela témoigne aussi de la prééminence d'une appréhension exclusivement numérique du débat sur l'autonomie organique du Gouvernement. En réalité, ce mode d'organisation présente des avantages sérieux, mais il emporte aussi un certain nombre d'inconvénients remarquables.

B. L'incidence du choix du modèle d'organisation gouvernementale sur le fonctionnement du Gouvernement

D'abord, le regroupement de plusieurs domaines de compétence traditionnels au sein d'un même ministère accroît la charge du ministre qui hérite du portefeuille gouvernemental en question. Certes, celui-ci est assisté par un nombre plus ou moins substantiel de ministres délégués ou de secrétaires d'Etat, mais il n'en demeure pas moins chef de l'ensemble des services placés sous son autorité²²⁷⁶. Dès lors, l'existence d'un superministère constitue un facteur d'augmentation de l'influence de la technocratie, le ministre n'ayant pas réellement la possibilité de piloter véritablement toutes les directions compétentes²²⁷⁷. En filigrane, se pose donc la question de l'office du ministre. Des portefeuilles dont le champ d'application *ratione materiae* est trop étendu induisent une gouvernance

²²⁷⁴ Sur ce sujet voir notamment « Remaniement : la création de grands ministères à l'étude », *op.cit.*

²²⁷⁵ Dans le gouvernement Philippe, le ministre de l'économie et des finances n'avait pas la main sur le ministère du budget.

²²⁷⁶ Cet Etat de fait est le corollaire logique du rôle de chef de service détenu par principe par le ministre de plein exercice. Ce principe est établi par la jurisprudence CE, sect, 7 février 1936, Jamart, req n°43321.

²²⁷⁷ Pour des développements intéressants, voir notamment J-L.QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat*, *op.cit.*, pp 54 et s.

plus arbitrale de la part du ministre. Au contraire, une organisation plus segmentée favorise une certaine forme de verticalité dans la conduite du ministère.

De même, la création de super-ministère peut parfois imposer la coexistence d'administrations dont la culture est profondément dissemblable. Certaines personnalités publiques appellent souvent de leurs vœux des regroupements ministériels qui paraissent pourtant contre-nature. Le regroupement du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur, proposé à plusieurs reprises par des responsables politiques de premier plan paraît constituer une parfaite illustration de cette déviance²²⁷⁸. Pourtant, les administrations de ces deux ministères poursuivent bien une mission distincte, qui plus est régaliennne, qui n'est pas rigoureusement identique. Le même raisonnement prévaut pour l'idée parfois avancée d'une fusion du ministère de l'agriculture avec celui de l'environnement. Parfois les regroupements envisagés paraissent même dépourvus de toute cohérence²²⁷⁹.

Le raisonnement qui prévaut quant à la création de superstructures ministérielles repose sur un postulat dont la justesse peut être contestée. En effet, une partie des responsables publiques y voient un moyen de neutraliser certains des antagonismes traditionnels qui peuvent exister entre certains ministères. En réalité, il est loisible de penser que certains regroupements de compétences risquent de créer de véritables « usines à gaz », dans lequel même un ministre disposant d'une influence politique notoire ne pourra plus trancher sans prendre le risque de perdre le soutien d'une partie de son administration.

Bien sûr, les avantages d'une architecture gouvernementale reposant sur des super-ministres sont bien connus. Permettre un nombre de ministres de plein exercice plus faible, développer une coopération plus naturelle entre certaines administrations, réaliser certaines économies appréciables²²⁸⁰. Il demeure toutefois difficile d'apprécier la portée réelle, notamment économique, d'un tel modèle en l'absence d'études étayées en la matière. Toutefois, le postulat selon lequel il serait nécessairement source de simplification ne paraît pas s'imposer d'évidence, même s'il est très largement soutenu par

²²⁷⁸ Parmi les responsables ayant envisagé cette possibilité, on peut citer Xavier Bertrand, Christian Estrosi, mais aussi Jean-Jacques Urvoas. Elle semble aussi avoir été envisagée brièvement par Emmanuel Macron au moment de la formation du Gouvernement Castex. Voir notamment,

²²⁷⁹ Au moment de la formation du Gouvernement Castex, fut ainsi évoqué la création d'un grand ministère regroupant l'écologie et la justice. Cf N.G « Un grand ministère pour G.Darmanin, Blanquer à la culture...quelles pistes pour le Gouvernement Castex ? » in *La Voix du Nord*, 3 juillet 2020.

²²⁸⁰ Cf J-L.QUERMONNE, *op.cit* ; p 72 et s.

l'opinion publique actuelle.

A l'inverse une organisation gouvernementale reposant sur des départements ministériels segmentés permet une identification plus claire de la mission et du domaine de compétence dévolu à chaque ministre. Elle permet donc de limiter les recoupements entre les différents portefeuilles. Cependant, il est notoire qu'un tel modèle peut favoriser des antagonismes naturels entre des domaines de compétences poursuivant des intérêts distincts²²⁸¹. Dans une telle configuration, le pouvoir d'arbitrage dévolu par principe au Premier ministre reprend alors son sens. Constitutionnellement chargé de déterminer la politique gouvernementale, il retrouve alors véritablement son rôle de coordonnateur.

Revers de la médaille, le choix d'une telle structure entraîne le développement d'organe de coordination ministérielle. La corrélation entre l'inflation de la structure gouvernementale, et le développement de l'interministériel est esquissée par Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau. Les auteurs relèvent ainsi que : « la prolifération des ministères et des secrétaires d'Etat de toutes sortes accroît les nécessités de coordonner. Le gouvernement s'y épuise »²²⁸².

En réalité, la hausse du nombre de départements ministériels ne paraît pas être la seule cause de ce phénomène. Celui-ci résulte également de la nécessité d'apporter un correctif à la présidentialisation ambiante du régime. Multiplier les structures de coordination interministérielle est un moyen pour le Premier ministre d'exercer un contrôle plus étroit sur la politique gouvernementale. Il n'en demeure pas moins que le choix d'une structure ministérielle segmentée favorise mécaniquement la création de nouveaux départements ministériels, et peut augmenter le besoin d'encadrement.

La résurgence d'un ministère de la mer²²⁸³, dans le Gouvernement Castex formé le 6 juillet 2020 apporte une illustration intéressante de cette problématique. Un tel département ministériel était appelé de ses vœux par de nombreux spécialistes de ce secteur²²⁸⁴. Elle peut sembler pertinente à la fois au regard du caractère transversal de ce domaine de compétence, et des nombreux enjeux

²²⁸¹ Sur ce sujet, voir J-E.GICQUEL, *op.cit.*, p 19.

²²⁸² O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 769

²²⁸³ Ce portefeuille avait existé durant la présidence de François Mitterrand, tantôt en tant que ministère de plein exercice, tantôt sous la forme d'un secrétariat d'Etat placé sous l'autorité du ministre de l'équipement et des transports.

²²⁸⁴ Voir notamment V.HELIN, « Et si la clé pour la reprise économique se trouvait sous l'océan », in *Le Figaro Vox*, 14 août 2014.

économiques, écologiques et juridiques qui en découlent. Toutefois, la coexistence de ce portefeuille gouvernemental avec le secrétariat général de la Mer placé sous la direction du Premier ministre soulève la question de l'articulation des compétences entre les deux organes.

Le secrétariat général de la Mer avait été créé par un décret du 22 novembre 1995, et visait précisément à pallier la suppression de ce domaine de compétence lors de la formation du deuxième gouvernement de cohabitation dirigé par Edouard Balladur²²⁸⁵. Cet organe joue un rôle fondamental en matière d'action de l'Etat en mer, puisqu'il coordonne l'action des préfets maritimes en métropole, et des commandants de zone maritime en outre-mer. Il est également l'interface entre les acteurs du monde maritime et le Gouvernement, et détient une mission d'évaluation et de prospective dans ce domaine de compétence.

Selon les termes du décret d'attribution du 15 juillet 2020, le ministre de la mer met en œuvre la politique maritime du gouvernement à la fois sur le plan national et international. Il exerce les attributions relatives à la navigation, à la sécurité, à la formation, aux gens de la mer, à la plaisance et aux activités nautiques. Il détient aussi de nombreuses prérogatives conjointes avec le ministre de l'écologie en matière de préservation des aires maritimes protégées, avec celui de l'agriculture en matière d'aquaculture, et avec le ministre de l'économie, notamment sur la question des chantiers navals. Le décret prévoit enfin que le ministre de la mer est associé à la conduite de l'action de l'Etat en mer²²⁸⁶.

Dans le décret du 15 juillet 2010, l'attention portée par le Gouvernement pour éviter les recoupements de compétences avec le secrétariat général de la mer est perceptible. De même, la volonté de permettre une installation durable dans l'architecture gouvernementale de ce département ministériel, en détaillant avec précision son champ d'action vis-à-vis des autres départements intervenant dans ce domaine de compétence doit être remarqué²²⁸⁷. Toutefois, ce souci de bonne délimitation ne pallie pas l'ensemble des difficultés. Les prérogatives du ministre de la mer, notamment en matière d'action de l'Etat en mer, ne pourront être réelles sans une autorité effective sur les préfets maritimes.

²²⁸⁵ Décret du 22 novembre 1995 relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer. (JORF du 23 novembre 1995).

²²⁸⁶ Décret du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la mer (JORF du 17 juillet 2020).

²²⁸⁷ Toutefois, il faut aussi que nombre des prérogatives confiées au ministre de la mer sont en réalité exercées en cotutelle avec d'autres ministres. Cf décret du 15 juillet 2020 précité.

Plus globalement, la multiplication des structures de coordination pose un problème de gouvernance. De tels organes sont généralement pilotés par des Hauts fonctionnaires échappant par tradition au jeu des alternances politiques. La menace d'une gouvernance reposant essentiellement sur de tels organes au détriment des ministres est donc bien réelle. On peut ainsi déplorer le risque que : « le déclin du gouvernement, lorsque les collaborateurs décident isolément, déclin du droit lorsque les réunions remplacent les textes et la coordination administrative a remplacé la coordination juridique, déclin de l'administration lorsqu'un ministère ne sait plus ce qu'il décide, déclin de la responsabilité lorsque la décision est à ce point diluée, l'interministérialité permanente contribue à la crise du politique »²²⁸⁸.

Derrière la question du choix du mode d'organisation gouvernementale, se pose en toile de fond celle de la place du ministre par rapport à son administration. Favoriser une architecture reposant sur des super-ministères revient nécessairement à construire de véritables empires administratifs, ce qui menace directement l'autorité du ministre s'il ne dispose pas de l'envergure politique nécessaire pour imposer ses choix. Mais privilégier une structure plus segmentée peut conduire à donner à l'interministériel un poids excessif. Dans une telle configuration, le risque de placer les ministres sous l'encadrement de hauts fonctionnaires n'est donc pas plus négligeable.

Pour résumer, il n'existe évidemment pas d'organisation gouvernementale parfaite. La flexibilité du cadre constitutionnel visait d'ailleurs à permettre au Président de la République et au Premier ministre d'adapter en permanence la structure gouvernementale aux soubresauts de l'actualité. Plus encore que les vices inhérents à chaque modèle, c'est la personnalisation à outrance de la structure gouvernementale qui constitue une source majeure de difficultés.

Section 3. Le choix des intitulés et des périmètres gouvernementaux

Corollaire de l'autonomie dont dispose le Président de la République et le Premier ministre, l'intitulé, le périmètre et parfois l'existence même des portefeuilles gouvernementaux sont évolutifs. Cette pratique erratique se vérifie pour les ministères de pleins exercice, mais elle est encore plus flagrante pour les échelons les moins élevés de la hiérarchie gouvernementale (§1). La Cinquième République

²²⁸⁸ O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 771.

est également marquée par une tendance à la « conceptualisation des ministères », qui n'est pas sans incidence sur la stabilité de structure gouvernementale (§2).

§1. Une pratique erratique

La variabilité de la pratique institutionnelle concerne autant la possibilité de créer ou de supprimer ou de ressusciter un portefeuille gouvernemental, que celle de modifier le périmètre des principaux ministères, ou leur intitulé.

(i)- La création ou la disparition de certains portefeuilles gouvernementaux

D'emblée, il importe de préciser que cette faculté reconnue au Président de la République de créer ou de supprimer certains ministères n'est pas nécessairement déplorable par elle-même²²⁸⁹. A l'inverse, il est compréhensible que la structure gouvernementale puisse être éventuellement adaptée aux contingences du moment. Certains secteurs d'activités connaissent des développements de nature à justifier leur représentation au sein du Gouvernement, quand d'autres ministères peuvent perdre une partie de leur raison d'être en raison du désengagement progressif de l'Etat.

Dans le cadre de ses travaux sur l'autonomie organisationnelle du Gouvernement, Mathieu Caron dresse ainsi une liste des dénominations qui ont totalement disparues. Parmi les ministères de plein exercice les plus symboliques, il cite notamment : le ministère du Sahara, le ministère des affaires algériennes, le ministère de la population, le ministère chargé de la coordination interministérielle, le ministère des travaux publics, le ministère de la construction, le ministère des postes et télécommunications, le ministère de l'information, le ministère de l'énergie atomique, le ministère des travailleurs immigrés, le ministère de l'emploi féminin, le ministère du cadre de vie, le ministère du temps libre, le ministère de l'extension du secteur public, ministère des droits de l'Homme, le ministère de la lutte contre l'exclusion, le ministère de l'immigration et de l'identité nationale, et le ministère chargé du plan de relance, pour ne citer ici que les portefeuilles de plein exercice²²⁹⁰

De même, propose-t-il une liste des portefeuilles ministériels qui sont apparus au fil de la Cinquième

²²⁸⁹ Sur ce sujet voir notamment J-L.QUERMONNE, *op.cit.*, p 21.

²²⁹⁰ M.CARON, *op.cit.*, pp 146-147

République. Il faut relever : le ministère de la culture, le ministère de la recherche, le ministère du tourisme, le ministère de la solidarité, le ministère du commerce extérieur, le ministère de l'environnement, le ministère de l'enseignement supérieur, le ministère de la condition féminine ou du droit des femmes, le ministère des collectivités territoriales ou de la décentralisation, le ministère de la formation professionnelle, le ministère de la communication, le ministère de la famille, le ministère des personnes âgées, le ministère des affaires-européennes, le ministère de la mer, le ministère de la ville, le ministère des personnes handicapées, le ministère chargé des français de l'étrangers, ou le ministère de l'économie numérique²²⁹¹. Là encore, cette liste retranscrite ne prend en considération que les portefeuilles de plein exercice, ou les ministères délégués les plus importants.

A la lecture de cet inventaire, on peut d'abord mesurer à quel point la période de la Cinquième République a été déterminante dans la construction de l'architecture gouvernementale. Bien sûr, le développement de cette structure avait été largement entamé sous les deux Républiques précédentes, mais il apparaît que la période de la Cinquième République constitue en la matière le véritable tournant. Sans doute peut-on y voir la confirmation d'une évolution des mentalités. L'existence d'un ministère est perçue comme l'expression d'une reconnaissance institutionnelle. Dès lors, la création d'un portefeuille vise d'abord à offrir aux milieux concernés un interlocuteur au sein du Gouvernement. Elle constitue également un moyen de politiser l'action gouvernementale dans un secteur d'activité donné²²⁹² ;

Certes, cette tendance n'est pas spécifique à la Cinquième République, mais Jean-Éric Gicquel relève que, « [ce régime], marquée par un accroissement du rôle et des fonctions de l'Etat, constitue indéniablement une césure »²²⁹³. L'auteur distingue cependant deux périodes, une crue continue entre 1958 et 1988, et une décrue erratique postérieurement. Cette tendance à l'inflation du nombre de départements au début de la Cinquième République, trouve sa cause dans la diversification des tâches de l'Etat. La montée en puissance de certains champs d'activité, a entraîné un processus ségréatif, impliquant souvent, soit le regroupement et le développement de services distincts, soit leur autonomisation complète²²⁹⁴.

²²⁹¹ *Ibidem* pp 152-153

²²⁹² *Ibidem* p 148.

²²⁹³ J.-E. GICQUEL, *Jurisclasseur, op.cit.*, p 5

²²⁹⁴ Voir notamment J. CABANNES, *op.cit.*, pp 212-213.

La construction d'un grand ministère de l'équipement en 1966 constitue en la matière une illustration intéressante, puisqu'elle résultait de la fusion du ministère des travaux publics et de la construction. Progressivement ce portefeuille va connaître une importante montée en puissance, au point de couvrir également en 1972 le logement, et l'aménagement du territoire. Le mécanisme ayant conduit à la formation de ce « super-ministère » résultait bien du regroupement de services distincts²²⁹⁵. La logique du Général de Gaulle s'inscrivait bien dans un objectif plus large de modernisation de l'Etat.

Pour autant, il est exceptionnel que le souci de simplification administrative constitue la seule motivation justifiant l'éclosion d'un nouveau département ministériel. Les considérations d'ordre politique détiennent une part prépondérante, même si les motivations sont parfois mêlées. La création par Nicolas Sarkozy, au lendemain de son accession à la Présidence de la République d'un ministère de l'immigration et de l'identité nationale apporte une illustration intéressante²²⁹⁶. L'instauration de ce portefeuille pouvait être justifiée par la complexité de l'organisation administrative dans ce domaine, celle-ci mobilisant les services de trois ministères distincts : l'intérieur, les affaires étrangères et le travail. Mais elle s'explique aussi par le positionnement politique du nouveau Président de la République, et par sa volonté affichée de placer le thème de l'identité nationale au cœur du débat²²⁹⁷.

De même l'apparition d'un ministère de l'environnement, puis sa montée en puissance progressive témoigne de motivations ambivalentes. L'existence première de ce département remonte au 2 février 1971, et correspond à la période où cette thématique commençait à être considérée comme prioritaire²²⁹⁸. Postérieurement, l'environnement sera alternativement attribué à des ministres de plein exercice, à des ministres délégués ou fusionné avec d'autres domaines de compétences, notamment

²²⁹⁵ La création de ce département ministériel intervient à la fin de la Présidence du Général de Gaulle, par la fusion du ministère des travaux publics et de celui de la construction. Cf S.NAK-IN, *op.cit.*, p 139.

²²⁹⁶ Ce portefeuille n'exista que durant la première partie du mandat, dans les Gouvernements Fillon I et II, avant de disparaître dans le Gouvernement Fillon III. Parmi les explications avancées, celle qu'aucun membre du Gouvernement ne souhaitait occuper ce ministère politiquement controversé. Cf notamment A.PIQUARD, « La fin du ministère de l'identité nationale : un leurre ? », in *Le Monde*, 15 novembre 2010.

²²⁹⁷ On peut noter que dès sa création, ce portefeuille apparaîtra comme très clivant, plusieurs personnalités publiques ayant sollicité sa suppression. Voir notamment « Un expert de l'ONU fustige le ministère de l'immigration », in *Le Nouvel Observateur*, 12 juin 2007.

²²⁹⁸ Le titulaire de ce portefeuille gouvernemental, Robert Poujade avait été nommé ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement par le décret du 7 janvier 1971.

la culture²²⁹⁹. Ce n'est qu'à partir de 1993 que l'environnement sera systématiquement confié à un ministre de plein exercice. A partir de 2007, sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy, le ministère de l'écologie absorbera celui de l'équipement et des transports, devenant l'un des ministères les plus importants en nombre de directions, et l'un des mieux placés dans l'ordre protocolaire²³⁰⁰.

Ici encore, les motivations présidant à la création de ce nouveau « super-ministère de l'écologie » sont plurielles. Celui-ci répond d'abord à un objectif d'allègement de l'architecture traditionnelle du gouvernement, Nicolas Sarkozy ayant pris durant la campagne l'engagement d'une réduction du nombre de ministres. De ce fait, le regroupement en un seul portefeuille des anciens ministères de l'environnement et de l'équipement et des transports permettait un gain précieux²³⁰¹. Toutefois, le candidat à la Présidence de la République avait également signé le pacte écologique proposé par Nicolas Hulot, dans lequel était réclamée la nomination d'un « Vice-Premier ministre en charge de la transition écologique »²³⁰². Structurellement, le regroupement des deux anciens portefeuilles permettait de donner au titulaire de l'écologie de véritables moyens d'actions. Politiquement, cela permettait au Président de la République de tenir ses promesses de campagne, et de marquer son attachement aux enjeux environnementaux.

La présence de portefeuilles gouvernementaux répondant à des nécessités ponctuelles est constante dans la pratique institutionnelle de la Cinquième République. Sous la présidence du Général de Gaulle, ce fut le cas du ministère chargé du Sahara²³⁰³, du ministère des affaires-algériennes²³⁰⁴. Ces deux départements s'inscrivaient dans le contexte bien spécifique du conflit algérien, et leurs titulaires furent alors placés au sommet de la hiérarchie gouvernementale. La création d'un ministre de l'énergie atomique en 1959 s'explique à la fois par le tropisme du Général de Gaulle pour cette question, et par la nécessité d'établir une doctrine en matière de dissuasion nucléaire. Ce portefeuille perdurera

²²⁹⁹ Il faut également relever la variabilité de l'intitulé ministériel. Ainsi, ce portefeuille gouvernemental s'est-il alternativement appelé : « Protection de la Nature », « Environnement », « Qualité de vie ».

²³⁰⁰ Il changera du même coup de libellé, étant tantôt appelé ministère de l'écologie, tantôt ministère de la transition écologique comme dans le Gouvernement Philippe.

²³⁰¹ La création de ce portefeuille avait d'ailleurs été revendiquée par Nicolas Sarkozy durant la campagne présidentielle, ce ministère étant le seul à être explicitement cité dans l'ouvrage qu'il avait alors citer.

²³⁰² Cf N.HULOT, *Pour un pacte écologique*, Calman Lévy..

²³⁰³ Ce portefeuille gouvernemental fut occupé successivement par Robert Lecourt puis par Louis Jacquinot qui bénéficièrent du titre de ministre d'Etat.

²³⁰⁴ Ce portefeuille fut d'abord détenu par Louis Joxe dans le Gouvernement Debré puis le premier Gouvernement Pompidou. Après 1962, il fut logiquement transformé en simple secrétariat d'Etat.

pendant les deux mandats présidentiels du Général, mais disparaîtra ensuite²³⁰⁵.

Cette pratique se poursuivra tout au long de l'histoire constitutionnelle de la Cinquième République. Parmi les illustrations de portefeuilles gouvernementaux créés pour répondre à des besoins momentanés, on peut citer par exemple : le ministère des travailleurs manuels et immigrés qui exista durant la présidence de Valéry Giscard d'Estaing²³⁰⁶, ou le ministère du temps libre²³⁰⁷ au début du mandat présidentiel de François Mitterrand entre 1981 et 1984²³⁰⁸, ou encore celui du bicentenaire inventé spécifiquement pour l'organisation des cérémonies de commémoration de la Révolution française²³⁰⁹

Plus largement, il apparaît que les évolutions sociales jouent un rôle déterminant dans l'apparition de certains ministères. Ainsi, l'existence d'un portefeuille dédié aux droits des femmes qui restait relativement exceptionnelle jusqu'en 2002, devient après systématique en raison de la place prépondérante accordée par l'actualité à ce sujet²³¹⁰. De même, tous les gouvernements comptent-ils depuis 2007 un membre prenant spécifiquement en charge les questions numériques. L'attention accrue portée à la problématique de la protection des données laisse prédire à ce domaine de compétence un avenir durable dans l'architecture des gouvernements de la Cinquième République.

Conséquence logique de cette tendance, nombre d'appellations gouvernementales ont disparu, dès lors qu'elles ne correspondaient plus aux problèmes ou à l'actualité. Certains départements ministériels étaient délimités dans le temps du fait même de leur objet. Ce fut le cas du ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, confié à Patrick Devedjian à la faveur d'un

²³⁰⁵ Le ministère de l'énergie atomique était le plus souvent fondu avec celui de la recherche scientifique. Il coexiste avec le commissariat à l'énergie atomique, et aux énergies alternatives également créé par le Général de Gaulle en 1945.

²³⁰⁶ Ce domaine de compétence fut d'abord octroyé à un secrétaire d'Etat, avant d'être confié à un titulaire de plein exercice, Lionel Stoléro entre le 27 mai 1974 et le 29 mars 1977.

²³⁰⁷ Au sujet de ce portefeuille gouvernemental Daniel Amson déclare : « Les deux premiers cabinets Mauroy comprenaient ainsi un *ministère du temps libre*, qui, bien que sa création eût été rêvée par Boris Vian, ne semblait pas présenter une importance majeure pour le pays. D.AMSON, *La République du flou*, Odile Jacob, 2002, p 105.

²³⁰⁸ Ce portefeuille fut d'abord confié à André Henry puis à Edwige Avice, et disparut dans le Gouvernement Fabius.

²³⁰⁹ Jack Lang cumula ce ministère avec celui de la culture.

²³¹⁰ Ce ministère existera néanmoins sous des intitulés relativement variables. D'abord nommé ministère de la condition féminine durant la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing, il est ensuite régulièrement nommé ministère du droit des femmes, ou ministère de la parité, et parfois couplé avec un autre domaine de compétence. De même, le statut de ce portefeuille est relativement variable, celui-ci étant parfois confié à un ministre de plein exercice, et parfois à un ministre délégué ou à un secrétaire d'Etat.

remaniement du Gouvernement Fillon II, après la crise de 2008²³¹¹. Ici, il ressort de l'intitulé même du portefeuille que celui-ci n'avait pas vocation à subsister postérieurement à la mise en œuvre du dit plan. Il en va de même pour le Haut-commissariat aux retraites, créé le 3 septembre 2019, dont l'objet était de s'inscrire dans le temps court de la discussion et du vote de la réforme des retraites²³¹².

Certains portefeuilles essentiels au début de la Cinquième République, ont progressivement perdu leur importance au fil des années, au point de disparaître complètement. L'exemple le plus flagrant est probablement celui du ministère des anciens combattants, qui voit le jour en 1920 sous l'appellation de ministère des pensions, primes et allocations de guerre²³¹³. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, ce département ministériel revêtait une importance particulièrement symbolique, au regard du très grand nombre de pensions à verser aux veuves, ou blessés de guerres. L'absence de conflits majeurs mondiaux a conduit mécaniquement à une relégation de ce domaine de compétence au second rang dans la hiérarchie gouvernementale²³¹⁴, avant sa disparition effective dans le Gouvernement Philippe²³¹⁵.

Le cas du ministère de la poste et des télécommunications constitue également une illustration intéressante. Confié à un ministre de plein exercice au début de la Cinquième République, ce domaine de compétence fut ensuite dévolu à un secrétaire d'Etat autonome durant la présidence de Valéry Giscard d'Estaing²³¹⁶, puis rattaché au ministre de l'industrie et de la recherche au cours du premier mandat de François Mitterrand. De manière inédite, il fut de nouveau élevé au rang de ministère de plein exercice à partir de 1994. En réalité ce nouvel essor est le reflet d'un élargissement ministériel, puisque ce domaine de compétence se verra adjoindre l'espace et la technologie. Ce portefeuille ne survivra cependant pas à la cohabitation entre Jacques Chirac et Lionel Jospin²³¹⁷, et il est désormais

²³¹¹ Décret du 5 décembre 2008 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 6 décembre 2008).

²³¹² Décret du 3 septembre 2019 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 4 septembre 2019).

²³¹³ Ce portefeuille fut alors confié à André Maginot. Ce n'est qu'à partir de 1938 que l'appellation de ministère des anciens-combattants voit le jour.

²³¹⁴ Postérieurement à l'élection de Valéry Giscard d'Estaing, ce département ne fut plus confié qu'exceptionnellement à des ministres de plein exercice. Ce fut seulement le cas de Jean Laurain, dans le premier Gouvernement Mauroy, et celui de Philippe Mestre dans le Gouvernement de cohabitation dirigé par Edouard Balladur.

²³¹⁵ Il existe cependant un secrétaire d'Etat auprès du ministre de la défense, qui prend notamment mais non exclusivement en charge la question de la mémoire. Simplement, le terme anciens-combattants ne figure pas dans l'intitulé gouvernemental.

²³¹⁶ Le secrétariat d'Etat autonome aux postes et télécommunications connut une instabilité importante, quatre titulaires en sept ans : Pierre Lelong, Aymar Achille-Fould, Norbert Ségard et Pierre Ribes.

²³¹⁷ Le dernier titulaire du poste à détenir ce portefeuille exclusivement fut Emile Zuccarelli dans le Gouvernement

couvert par le ministère de l'économie.

La disparition de certains départements ministériels peut aussi relever d'un constat d'échec. La nomination d'un ministre chargé de la coordination interministérielle en 1960 fut jugée peu concluante par le Général de Gaulle lui-même, ce qui explique la courte longévité de ce portefeuille qui disparut en 1961²³¹⁸. Sans doute peut-on imputer à la même cause la disparition des ministères de l'extension du secteur public, des droits de l'Homme²³¹⁹ ou de l'action humanitaire²³²⁰, qui existèrent ponctuellement au cours de la présidence de François Mitterrand.

Toutefois, comme le note Jean-Éric Gicquel, la cause de l'instabilité gouvernementale repose principalement sur les strates les moins élevées de la hiérarchie gouvernementale. Ces échelons sont souvent perçus par le Président de la République et le Premier ministre comme une variable d'ajustement, et les considérations de bonne gouvernance sont là encore reléguées à l'arrière-plan²³²¹.

En effet, force est de constater l'existence de nombreux ministères délégués ou secrétariats d'Etat à éclipse, qui apparaissent puis disparaissent au gré des envies du Président de la République et du Premier ministre. Le plus souvent, de telles modifications sont la conséquence immédiate d'un resserrement de la structure gouvernementale, les domaines de compétences jugés les plus essentiels étant, soit repris directement par le titulaire du ministère de plein exercice, soit tout bonnement supprimés.

Le deuxième mandat présidentiel de Jacques Chirac apporte une illustration probante de ce phénomène. Dans le Gouvernement Raffarin III qui compte pourtant quarante-trois membres, il faut relever la disparition du ministère délégué aux libertés locales, et le ministère délégué à l'enseignement scolaires et le secrétariat d'Etat aux programmes immobiliers de la justice²³²². Mais

Bérégovoy. François Fillon fut ministre des technologies, de l'information et de la poste dans le premier Gouvernement Juppé, puis Franck Borotra fut ministre de l'industrie de la poste et des télécommunications dans le second Gouvernement Juppé.

²³¹⁸ Ce portefeuille fut détenu par Roger Frey, ministre délégué auprès du Premier ministre, avant d'être supprimé.

²³¹⁹ Ce portefeuille exista d'abord dans le Gouvernement de cohabitation dirigé par Jacques Chirac entre 1986 et 1988, et fut confié à Claude Malhuret, puis dans le Gouvernement de cohabitation dirigé par Edouard Balladur et il fut confié à Lucette Michaux-Chevry.

²³²⁰ Ce portefeuille fut notamment détenu par Bernard Kouchner entre 1988 et 1993.

²³²¹ Cf J-E. GICQUEL, *op.cit.*, p 6.

²³²² Décret du 31 mars 2004 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 1er avril 2004).

c'est dans le Gouvernement Villepin, que la liste des portefeuilles supprimés ou fusionnés avec des ministères de plein exercice est la plus édifiante : relations du travail, lutte contre la précarité et l'exclusion, personnes âgées, développement durable, personnes handicapées, insertion professionnelle des jeunes, logement, intégration, droit des victimes, réforme de l'Etat et transports et mer. Disparaissent également un ministre délégué et un secrétaire d'Etat sans attributions, respectivement placés auprès du ministre de l'intérieur, et du ministre des affaires étrangères²³²³.

Cette pratique consistant à supprimer puis ressusciter certains ministères délégués ou secrétariats d'Etat est constante sous la Cinquième République. Elle a toutefois été amplifiée depuis l'avènement du quinquennat. Parmi les portefeuilles subalternes qui servent constamment de variable d'ajustement, on peut citer : les droits de l'Homme²³²⁴, la solidarité active²³²⁵, l'économie solidaire²³²⁶, les personnes handicapées ou le handicap²³²⁷, la formation professionnelle et l'apprentissage²³²⁸, la famille²³²⁹,

²³²³ Décret du 2 juin 2005 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 3 juin 2005)

²³²⁴ La dernière occurrence de ce portefeuille remonte à la Présidence de Nicolas Sarkozy, où il fut confié à Rama Yade secrétaire d'Etat placée sous la tutelle du ministre des affaires étrangères avant d'être supprimé lors du remaniement du 23 juin 2009 (Décret du 23 juin 2009 relatif à la composition du Gouvernement, JORF du 24 juin 2009).

²³²⁵ Ce portefeuille avait existé par intermittence lors du premier mandat de Jacques Chirac, avant d'être baptisé ministère délégué à la lutte contre la précarité et l'exclusion dans les gouvernements dirigés par Jean-Pierre Raffarin. Il fut ensuite supprimé dans le Gouvernement Villepin. Puis, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, il fut confié à un Haut-commissaire, avant que ne soit nommé un ministre de la jeunesse et des solidarités actives lors du remaniement du 22 mars 2010 (Cf décret du 22 mars 2010 relatif à la composition du Gouvernement). Il fut ensuite supprimé à la formation du Gouvernement Fillon III, le 14 novembre 2010.

²³²⁶ Ce portefeuille avait brièvement existé dans le Gouvernement Fabius. Il fut ensuite recréé par Lionel Jospin lors d'un remaniement du 27 mars 2000, puis il ne connut aucun titulaire entre 2002 et 2012, avant d'être de nouveau occupé durant toute la présidence de François Hollande, puis supprimé sous le mandat d'Emmanuel Macron.

²³²⁷ Ce portefeuille exista en propre dans les Gouvernements Raffarin, mais fut supprimé dans les Gouvernements Villepin. Puis il n'exista pas durant tout le mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy, avant d'être constamment attribué depuis lors.

²³²⁸ Créé sous la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing, ce portefeuille ne cessera d'être soit supprimé, soit confondu avec celui du travail. Ainsi, il n'exista plus en tant que tel, durant la présidence de François Mitterrand, et au début du premier mandat de Jacques Chirac, mais fit l'objet d'un secrétariat d'Etat dans le Gouvernement de cohabitation dirigé par Lionel Jospin. Il fut de nouveau supprimé durant le deuxième mandat de Jacques Chirac. Inexistant au début dans les Gouvernements Fillon I et II, il fut honoré d'un ministre délégué dans le Gouvernement Fillon III. Les mêmes hésitations perdurèrent durant le mandat de François Hollande, où ce portefeuille fut inexistant dans le Gouvernement Ayrault I, représenté dans le deuxième, supprimé dans le Gouvernement Valls I et de nouveau occupé dans le Gouvernement Valls II.

²³²⁹ Là aussi, la pratique institutionnelle est particulièrement erratique. Créé au début de la Présidence de François Mitterrand, ce portefeuille fut supprimé dans le Gouvernement Fabius, puis recréé dans le Gouvernement Chirac. Il existera ensuite constamment jusqu'en 1993 avant d'être supprimé dans le Gouvernement Balladur, puis dans les gouvernements Juppé. Il exista ensuite dans le Gouvernement Jospin, puis dans les Gouvernements Raffarin, où il fut même occasionnellement accordé à un ministre de plein exercice, avant d'être supprimé dans le Gouvernement Villepin. D'abord inexistant au début du mandat de Nicolas Sarkozy, il fut néanmoins rapidement créé et constamment renouvelé sous ce mandat, ainsi que celui de son successeur. Ce portefeuille est de nouveau supprimé après l'élection à la Présidence de la République d'Emmanuel Macron.

l'aménagement du territoire²³³⁰, la vie associative²³³¹, les PME et l'artisanat²³³², et cette liste n'est pas exhaustive. Au contraire, certains domaines de compétences font systématiquement l'objet d'un ministère délégué ou d'un secrétariat d'Etat lorsqu'ils ne sont pas accordés à des ministres de plein exercice : les relations avec le Parlement²³³³, le budget²³³⁴, les affaires européennes²³³⁵, la coopération et la francophonie²³³⁶, le commerce extérieur²³³⁷, et sauf exception rare le logement.

Plusieurs facteurs expliquent une pratique aussi erratique. D'abord, les ministres délégués et les secrétaires d'Etat ne disposent pas d'une administration propre²³³⁸. Les conséquences liées à leur existence ou à leur suppression sont donc moindres sur l'organisation de l'appareil administratif. Pour aussi recevable qu'il soit cet Etat de fait ne mérite pas moins d'être quelque peu nuancé. Les fluctuations de la structure gouvernementale nuisent à son unité. La présence ou non d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat n'est pas anodine, en ce qu'elle a bien pour effet de réduire la marge de manœuvre du titulaire du portefeuille de plein exercice. Bien que formellement compétent, celui-ci aura naturellement tendance à délaissier un domaine de compétence, au profit du membre du gouvernement délégué pour la réalisation de cette mission. Souvent, la suppression d'un ministère délégué ou d'un secrétariat d'Etat a donc pour effet de créer un angle mort.

²³³⁰ Si ce portefeuille a parfois pu faire l'objet d'un secrétariat d'Etat spécifiquement dédié, il est fréquemment fondu dans un autre domaine de compétence. Ainsi fut-il d'abord attribué avec le plan, généralement à un ministre d'Etat, puis avec l'équipement et les transports ou avec la ville, ou l'écologie. Parfois, un secrétaire d'Etat spécifiquement dédié à l'aménagement du territoire assiste le ministre de plein exercice. Depuis la présidence de François Hollande, un ministre de la cohésion des territoires couvre ce domaine de compétence.

²³³¹ L'existence d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat à la vie associative est assez rare, ce portefeuille étant généralement fondu avec le ministère des sports. Toutefois, il est notoire qu'il fut confié de manière spécifique à Jeannette Bougrab dans le gouvernement Fillon III, et à Gabriel Attal dans le Gouvernement Philippe II.

²³³² Constamment représenté depuis la Présidence de Valéry Giscard d'Estaing, ce domaine de compétence tend depuis 2007 à l'être de moins en moins dans la composition des gouvernements. Ainsi, fut-il inexistant dans le premier Gouvernement Fillon, I. En tant que tel, ce portefeuille n'existe pas non plus dans les gouvernements Philippe, mais il est bien représenté dans le Gouvernement Castex.

²³³³ Fréquemment confié à un ministre de plein exercice au début de la Cinquième République, ce portefeuille est systématiquement accordé à un ministre délégué ou un secrétaire d'Etat depuis 2002.

²³³⁴ En fonction de l'organisation du pôle économique retenue, ce portefeuille est parfois confié à un ministre de plein exercice, parfois à un ministre délégué ou à un secrétaire d'Etat. Voir supra pour plus de développements.

²³³⁵ Exceptionnellement, ce domaine de compétence a pu être confié à un ministre de plein exercice sous la Présidence de François Mitterrand. Ce fut notamment le cas d'Edith Cresson dans le Gouvernement Rocard.

²³³⁶ Souvent confié à un ministre de plein exercice avant 1997, ce portefeuille est depuis lors toujours attribué à un ministre délégué ou à un secrétaire d'Etat.

²³³⁷ Le statut de ce portefeuille est particulièrement variable. Généralement confié à un ministre délégué ou un secrétaire d'Etat, il était jusqu'à la Présidence de Jacques Chirac presque toujours accordé à un ministre de plein exercice, parfois placé à une position très avantageuse dans la hiérarchie gouvernementale. Autre source de singularité, ce domaine de compétence peut-être facilement rattaché à la fois aux affaires étrangères ou à l'économie et aux finances.

²³³⁸ Cf J.CABANNES, *op.cit.*, p 221.

Ensuite, l'absence totale de fixité du nombre et des portefeuilles gouvernementaux dévolus aux ministres délégués et aux secrétaires d'Etat, amplifie la tendance à la personnalisation. Plus que pour satisfaire une nécessité, même momentanée, les strates inférieures sont utilisées comme outil de promotion en faveur de l'entourage présidentiel, ou des parlementaires les plus méritants de la majorité²³³⁹. Naturellement, cette pratique n'est pas en elle-même en contradiction avec l'esprit de la Cinquième République et au renforcement de l'autonomie organique de l'exécutif. Mais, les considérations de bonne gouvernance paraissent désormais totalement secondaires²³⁴⁰.

En 1990, et donc au plus fort des « années Mitterrand », Jean Cabannes formulait ainsi le constat que le sort d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat dépend désormais exclusivement de considérations personnelles²³⁴¹. Il s'agit de prendre d'abord en considération le souhait d'un ministre de plein exercice d'être éventuellement assisté, ou de privilégier une direction unique, de s'assurer d'une représentation équitable de l'ensemble des tendances de la majorité présidentielle, et éventuellement d'honorer une personnalité spécifiquement en raison de sa notoriété au sein de ce que l'on peut appeler la « société civile ». Force est d'admettre que cette réalité institutionnelle est toujours aussi fondée.

Il faut enfin noter le développement d'une vision de plus en plus corporatiste de la structure gouvernementale. Cette évolution est parfois déplorée : « Chacun veut d'ailleurs son ministère. Quand la mer ou la forêt obtient cette reconnaissance, la montagne se sent brimée. Quand les handicapés, les anciens combattants, les femmes ont le leur les universitaires protestent d'être ignorés. Le gouvernement se corporatise »²³⁴². La création d'un ministère délégué ou d'un secrétariat d'Etat peut donc parfois résulter d'une approche clientéliste de la politique, où l'existence d'un portefeuille, même subalterne, est considérée comme la marque d'une reconnaissance institutionnelle. Une telle appréhension emporte nécessairement une logique inflationniste, et peut constituer une réelle contrainte pour le Président de la République et le Premier ministre.

²³³⁹ Voir notamment P.JAN, *Le Gouvernement de la Cinquième République*, *op.cit.*, p 15.

²³⁴⁰ Jacques Fournier relève également que les ministres délégués et les secrétaires d'Etat voient leur mission définie essentiellement par des décrets de délégations et non d'attributions, ce qui témoigne d'une volonté de ne pas inscrire durablement la compétence attribuée dans l'organisation administrative. Cf J.FOURNIER, *op.cit.*, pp 46-47.

²³⁴¹ J.CABANNES, *op.cit.*, p 21.

²³⁴² Cf O.DUHAMEL et G.TUSSEAU, *op.cit.*, p 767.

L'extrême variabilité quant au choix de la création, de la suppression ou du maintien d'un portefeuille gouvernemental s'explique donc aussi par le caractère éminemment politique de l'office du ministre. Ce constat vaut aussi quant à au choix du périmètre et de l'intitulé exact de chaque portefeuille gouvernemental.

(ii)- L'intitulé et le périmètre exact des départements ministériels

Souvent négligé, le choix des appellations ministérielles revêt une importance politique toute particulière, en ce qu'il est la manifestation première du champ de compétence *ratione materiae* dévolu au membre du Gouvernement qui prend en charge le portefeuille. Bien-sûr cette appréhension première doit être complétée par les décrets d'attribution et de délégations de compétence. L'intitulé d'un portefeuille gouvernemental n'en demeure pas moins l'expression première des priorités à venir de l'action publique.

En la matière aussi, l'absence de normes a laissé une place prépondérante à la pratique institutionnelle. Seule la tradition peut éventuellement constituer une source de contrainte psychologique quant au choix d'une appellation ministérielle. Ainsi, s'il faut convenir de l'absence de bouleversements d'ampleur, la France se distingue cependant des autres démocraties parlementaires par la variabilité des dénominations de chaque portefeuille gouvernemental²³⁴³, qui sont à la discrétion du Président de la République et du Premier ministre.

Cette autonomie nominale affecte l'ensemble des strates de l'appareil gouvernemental, y compris les plus importants. La pratique institutionnelle quant au choix de la dénomination des ministères est donc particulièrement empirique²³⁴⁴. En la matière, une distinction est à établir entre le premier terme de l'intitulé, qui grave dans l'opinion le nom du ministère, et son intégralité qui est révélatrice de l'étendue complète du portefeuille accordé au ministre concerné. Dans la première hypothèse, le choix revêt donc essentiellement une portée essentiellement politique, sans que cela n'emporte des conséquences déterminantes sur la structure gouvernementale. Pour autant, l'appellation principale

²³⁴³ M.CARON, *op.cit.*, p 145.

²³⁴⁴ De longue date cette tendance aux dénominations hasardeuses est déplorée. Daniel Amson relève ainsi que « la dénomination des ministères relève, bien souvent -pour le profane-, de l'arbitraire ou de la fantaisie. Cf D.AMSON, *La République du flou*, *op.cit.*, p 103.

d'un ministère peut revêtir une réelle importance symbolique, surtout lorsque celle-ci est devenue traditionnelle. Au contraire, l'étude de la dénomination dans sa globalité peut apporter des enseignements sur la répartition des compétences entre ministres, même si celle-ci dépend principalement des décrets d'attributions.

Ainsi, nombre de ministères ont conservé durant toute la Cinquième République la même appellation : l'intérieur, la justice, l'éducation-nationale, la culture, l'agriculture, l'outre-mer ou les relations avec le Parlement constituent quelques illustrations intéressantes de cette stabilité.

De manière singulière, le domaine régalien, qui couvre les départements les plus traditionnels, n'a pas été le plus préservé. En la matière, le ministère de la défense, renommé depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron ministère des armées, apporte une illustration flagrante de cette tendance à la personnalisation. Les facteurs historiques qui justifient les fréquents changements de dénomination de l'intitulé de ce ministère, et l'évolution de son périmètre ont déjà été évoqués.

L'autre donnée qui explique l'apparition tardive de l'appellation ministère de la défense tient à la compréhension même du terme. Celui-ci revêt en réalité un champ d'application beaucoup plus large que celui d'armée ou de guerre, et suppose notamment un souci d'unification. Or, en dépit de la création par un décret du 17 novembre 1921, d'un secrétariat général pour la défense nationale, le concept de défense nationale est peu exploré jusqu'au début de la Quatrième République. L'absence d'unification du commandement militaire, et d'approche plurielle des questions stratégiques justifient pour partie que cette appellation ministérielle n'ait pas été antérieurement retenue²³⁴⁵.

Au début de la Cinquième République, le ministère de la défense ne dispose pas de la même antériorité que les autres portefeuilles du domaine régalien. Cela explique sans doute qu'il ait connu plusieurs changements de dénominations. A l'aube de cette période, le Général de Gaulle privilégie l'appellation de ministre des armées. Sans doute est-ce là le corollaire de l'article 21 de la Constitution qui fait du Premier ministre, et non du Président de la République, le responsable de la défense nationale²³⁴⁶. On peut aussi y lire une volonté présidentielle de bien délimiter les compétences de ce

²³⁴⁵ Voir notamment H.MOUTOUH et J.POIROT, *Dictionnaire du Renseignement*, Perrin, 2018.

²³⁴⁶ On peut voir dans l'article 21 de la Constitution l'affirmation du caractère interministériel du concept de défense nationale, qui peut justifier que soit préférée l'utilisation de l'appellation ministère des armées.

ministère régalien relevant par essence de son autorité, puisque le Président de la République est constitutionnellement le chef des armées.

Après son élection, Georges Pompidou renoue avec la tradition de la Quatrième République, en nommant Michel Debré ministre d'Etat chargé de la défense nationale dans le Gouvernement Chaban-Delmas²³⁴⁷, mais privilégie l'appellation de ministre des armées à la formation du Gouvernement Messmer²³⁴⁸. En réalité, il est possible de voir dans cette hésitation apparente le fruit d'une pratique personnalisée. Ancien Premier ministre, Michel Debré avait été selon la lettre de la constitution « responsable de la défense nationale ». Il était donc logique de lui accorder cette appellation. A l'inverse, le choix de nommer le 28 mars 1973, Robert Galley ministre des armées à la formation du gouvernement Messmer II s'explique en raison du parcours du nouveau Premier ministre, qui avait occupé lui-même ce portefeuille avec la même dénomination durant la Présidence du Général de Gaulle²³⁴⁹.

Depuis lors, l'appellation de ministre de la défense fut toujours choisie par les Présidents de la République successifs, jusqu'à ce que Emmanuel Macron privilégie celle de ministre des armées au lendemain de son accession à la Présidence de la République. Pour symbolique qu'il soit, ce changement de dénomination a été abondamment commenté. D'abord, il apparaît clairement que le Président de la République a souhaité manifester une certaine liberté dans le choix des intitulés gouvernementaux, quitte à bouleverser en la matière un certain conformisme. Les exemples de Jean-Yves Le Drian, ou de Gérard Darmanin²³⁵⁰ l'attestent.

Ensuite, le recours à l'appellation de ministre des armées permettait au Président de la République de s'inscrire plus clairement dans la logique de présidentialisation du régime voulue par le Général de Gaulle. L'intitulé de ministre des armées était également un moyen de porter plus clairement les habits régaliens, et de mieux montrer un contraste avec son parcours politique nettement marqué par une dominante économique et financière. Certains observateurs ont également vu là le risque d'une réduction sensible du domaine d'action du ministre, notamment sur des sujets sensibles comme

²³⁴⁷ Décret du 22 juin 1969 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 23 juin 1969).

²³⁴⁸ Décret du 5 avril 1973 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 6 avril 1973).

²³⁴⁹ Pierre Messmer avait été ministre des armées entre le 5 février 1960, et le 22 juin 1969.

²³⁵⁰ Voir infra.

l'armement, ou la gestion des otages. Cette lecture est accréditée par le fait que Jean-Yves Le Drian, nommé à la tête du Quai d'Orsay avait préalablement occupé le portefeuille de la défense nationale. Selon les termes du journaliste Vincent Lamigeon, il aurait pu « emporter » avec lui une partie du poste²³⁵¹.

En réalité, cette deuxième lecture paraît peu fondée, les décrets d'attributions n'ayant pas fondamentalement modifié les compétences matérielles du nouveau ministre. Tout porte donc à penser que ce sont d'abord des considérations d'ordre institutionnelles qui ont guidé le choix présidentiel.

Dans une moindre mesure, le ministère des affaires étrangères a aussi été concerné par des changements d'appellation. Bien que cet intitulé gouvernemental ait été très fréquemment favorisé, ce portefeuille fut parfois renommé ministère des relations extérieures, durant le Premier Empire²³⁵², et au début de la Présidence de François Mitterrand²³⁵³. Pourtant, cette appellation traditionnelle fut également modifiée par Emmanuel Macron en mai 2017, puisque Jean-Yves Le Drian est désormais « ministre de l'Europe et des affaires étrangères ». Certes, il était arrivé par le passé qu'au titre principal de ministre des affaires étrangères soit accolé d'autres domaines de compétences, et notamment celui des affaires-européennes²³⁵⁴. Mais ces termes suivaient toujours l'appellation classique.

Cette prépondérance de l'Europe est loin d'être un simple détail sémantique. En optant pour ce nouvel intitulé, Emmanuel Macron s'affranchit clairement de la dimension historique des dénominations ministérielles. Ce faisant, il semble vouloir donner une orientation nouvelle à l'action du ministre des affaires étrangères, en plaçant d'abord son action sous le sceau européen. Cela pose question, surtout s'agissant d'un ministère régalien couvrant des prérogatives s'attachant par essence au socle incompressible de souveraineté, et semble établir une hiérarchie entre la diplomatie européenne et celle des autres continents. Il est cependant notoire que la presse continue de qualifier invariablement

²³⁵¹ V.LAMIGEON, « Sylvie Goulard, ministre des armées, désarmée », in *Challenges*, 18 mai 2017.

²³⁵² De 1799 à 1814, tous les ministres qui ont occupé ce portefeuille, y compris Talleyrand furent nommés ministre des relations extérieures.

²³⁵³ Ce fut le cas de Claude Cheysson et de Roland Dumas, dans les trois Gouvernements Mauroy et le Gouvernement Fabius.

²³⁵⁴ On peut ainsi citer l'exemple de Michel Barnier dans le Gouvernement Raffarin III.

Jean-Yves Le Drian de ministre des affaires étrangères, et Florence Parly de ministre de la défense, preuve de la forte empreinte des portefeuilles régaliens dans l'opinion publique.

Les fluctuations quant au choix de l'appellation d'un ministère touchent certains portefeuilles de manière continue. Parmi les portefeuilles dont l'intitulé a été le plus mouvant, celui qui couvre la question du travail et de l'emploi constitue l'un des exemples les plus probants, puisqu'il est alternativement dénommé soit ministère du travail²³⁵⁵, ministère des affaires sociales²³⁵⁶ ou ministère de l'emploi²³⁵⁷, sans que la priorité accordée à l'un de ces mots n'exclue que les autres interviennent ensuite dans la titulature du ministre. Là aussi, le terme privilégié n'est pas anodin. Il peut ainsi être remarqué que les gouvernements de gauche ont plutôt eu tendance à privilégier les mots « emploi » ou « affaires sociales », là où les gouvernements de droite semblent plus attachés au terme « travail ». Là encore, le choix de la dénomination peut éclairer sur l'orientation politique²³⁵⁸.

Les mêmes hésitations prévalent pour le grand ministère chargé de l'environnement dont le libellé n'a cessé de varier depuis 2007, puisque le terme apparaissant en premier fut tour à tour l'écologie à sa création en 2007²³⁵⁹ puis l'énergie durant le même mandat présidentiel²³⁶⁰. Mais sous la présidence de François Hollande, ce fut de nouveau l'appellation ministère de l'écologie qui fut privilégiée durant la première partie du mandat²³⁶¹, avant que Ségolène Royal ne soit nommée à l'environnement²³⁶². Enfin, ce portefeuille est appelé ministère de la transition écologique et solidaire depuis l'élection d'Emmanuel Macron. Des évolutions qui sont significatives, au moins en apparence, de la philosophie

²³⁵⁵ Cet intitulé fut par exemple utilisé de manière systématique durant les présidences de Valéry Giscard d'Estaing, de Nicolas Sarkozy ou même de François Hollande.

²³⁵⁶ Utilisé durant la présidence du Général de Gaulle, le terme fut fréquemment repris durant les mandats présidentiels de Georges Pompidou, François Mitterrand, ou Jacques Chirac.

²³⁵⁷ La prépondérance de ce terme est marquée durant la troisième cohabitation, dans le Gouvernement Jospin. Durant son deuxième mandat, Jacques Chirac privilégia aussi à partir de 2004, le terme de ministre de l'emploi sur celui de ministre du travail.

²³⁵⁸ A.CHATRIOT et O.JOIN-LAMBERT, *Les politiques du travail, (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Presse universitaire de Rennes, 2006, p p 37 et s.

²³⁵⁹ Alain Juppé fut ainsi nommé dans le Gouvernement Fillon I ministre d'Etat, ministre de l'écologie et du développement durable.

²³⁶⁰ Ainsi dans le Gouvernement Fillon II, Jean-Louis Borloo est nommé ministre d'Etat, ministre de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Durant ce mandat, la présence entre l'énergie et l'écologie ne cessera de changer au gré des remaniements ministériels.

²³⁶¹ Nicole Bricq, Delphine Batho et Philippe Martin furent ainsi nommés ministres de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dans les Gouvernements Ayrault I et II.

²³⁶² Dans le Gouvernement Valls, Ségolène Royal est nommée ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

politique du Gouvernement.

L'étude des dénominations ministérielles dans leur entièreté laisse entrevoir une pratique encore plus instable. Comme le note Mathieu Caron, absolument tous les portefeuilles gouvernementaux ont changé au moins une fois de dénomination. Ce constat vaut sans surprise pour les ministères économiques et sociaux, mais également pour le domaine régalien. Ainsi, le ministre de la justice, presque toujours nommé par tradition garde des sceaux, ministre de la justice, s'est vu parfois adjoindre dans son intitulé les libertés²³⁶³. De même, le titre de ministre de l'intérieur est parfois suivi d'un ou plusieurs domaines de compétences : l'aménagement du territoire, les collectivités territoriales, l'outre-mer ou la sécurité²³⁶⁴.

Naturellement, ce sont les dénominations des ministères sociaux ou économiques qui sont les plus variables. Ainsi, est souvent adjoint à l'appellation de ministre du budget, les comptes publics, l'action, ou encore la réforme budgétaire, lorsque le titulaire de ce portefeuille n'est pas simplement renommé ministre de l'action et des comptes publics²³⁶⁵. De même l'intitulé du ministère de l'économie varie-t-il considérablement au fil de l'Histoire de la Cinquième République, même si les deux premiers termes « économie et finances », sont généralement inchangés lorsque ces deux portefeuilles ne sont pas distingués²³⁶⁶. Le titulaire de la culture voit souvent accolé à ce titre la communication, celui de l'éducation-nationale la vie associative ou la recherche, lorsque ces deux portefeuilles ne sont pas distincts.

S'il serait trop long de faire l'inventaire des modifications en cause pour chaque département ministériel, il faut constater une instabilité réelle dans le choix précis de chaque intitulé. Certaines modifications opérées sont d'ordre purement symbolique, et n'entraîne pas à proprement parler de bouleversement dans la compétence accordée aux ministres. Par exemple, le fait d'adjoindre la forêt

²³⁶³ Ce fut le cas dans le Gouvernement Fillon III de Michèle Alliot-Marie, et dans le Gouvernement Fillon IV de Michel Mercier.

²³⁶⁴ Cette variabilité importante de l'intitulé précis dévolu au ministère de l'intérieur est liée à l'absence de découpage précis de ce portefeuille gouvernemental.

²³⁶⁵ Ce fut le cas d'Éric Woerth dans le premier Gouvernement Fillon, et de Gérard Darmanin dans le Gouvernement Philippe.

²³⁶⁶ Ici cette évolution est liée directement à l'absence de stabilité dans l'organisation de Bercy. Sur ce sujet voir notamment A.LAMBERT, « Les ministres de Bercy, pilotes ou otages de la structure ? », in *Pouvoirs*, n°168, pp 29 et s.

à la dénomination du ministère de l'agriculture²³⁶⁷, ou le numérique à celle du ministre de l'économie et des finances²³⁶⁸, manifeste la volonté gouvernementale de porter une attention accrue à un domaine de compétence qui aurait, de toute évidence, relevé du titulaire de ce portefeuille gouvernemental.

Dans une telle configuration, la portée de tels changements sur l'architecture gouvernementale est de moindre envergure. Elle est d'abord la première expression des priorités visibles de l'action gouvernementale. L'intitulé vise alors à fixer dans l'opinion le souhait de se saisir d'un sujet sensible, ou d'accorder une attention particulière à une communauté²³⁶⁹. Au lendemain de l'élection présidentielle de 2002, dans un contexte de forte augmentation de la délinquance, le choix d'ajouter à l'intitulé traditionnel de ministre de l'intérieur la sécurité visait ainsi à marquer l'engagement gouvernemental sur ce front²³⁷⁰. De même, l'adjonction dans le deuxième gouvernement Rocard des victimes de guerre, à l'intitulé de ministre des anciens combattants n'est pas le fruit du hasard.

Les transformations des intitulés gouvernementaux peuvent également retranscrire une modification de la compétence accordée au ministre. Cet Etat de fait explique le caractère particulièrement mouvant des intitulés des ministères économiques et sociaux, le périmètre exact de ces portefeuilles ne cessant d'évoluer au gré des remaniements et des querelles entre membres du Gouvernement²³⁷¹. Il a déjà été largement évoqué ici, les conséquences de telles modifications. Tout juste est-il utile de rappeler sur ce terrain également une tendance excessive à la personnalisation. L'intitulé d'un portefeuille gouvernemental est souvent taillé sur mesure pour la personnalité politique qui l'occupe, en vertu d'un postulat douteux selon lequel l'accumulation de termes aurait pour effet d'accroître le prestige de son titulaire. Les décrets d'attributions, et éventuellement de délégations, n'ont ensuite qu'à s'adapter aux changements opérés.

Enfin, il faut constater que cette tendance à la complexification des dénominations ministérielles s'est

²³⁶⁷ Cette appellation apparaît véritablement lors du deuxième septennat de François Mitterrand dans les Gouvernements Rocard I et II. Elle est ensuite reprise durant la Présidence de François Hollande.

²³⁶⁸ Ce fut le cas d'Emmanuel Macron, nommé ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique dans le Gouvernement Valls.

²³⁶⁹ M.CARON, *op.cit.*, p 145.

²³⁷⁰ Selon l'intitulé précis, Nicolas Sarkozy était alors ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. (Cf décret du 8 mai 2002 relatif à la composition du Gouvernement). Il est à noter que lors de son retour à la tête de ce portefeuille gouvernemental lors de la formation du Gouvernement Villepin, l'intitulé de ce portefeuille avait quelque peu évolué puisqu'il fut nommé, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

²³⁷¹ Sur ce sujet voir J-L.QUERMONNE, *op.cit.*, pp 53 et s.

largement accrue au fil de la pratique institutionnelle de la Cinquième République. Ainsi, les premiers gouvernements se tiennent-ils avec une certaine rigueur aux dénominations les plus traditionnelles des ministères, procédant épisodiquement à quelques ajouts dans les domaines économiques et sociaux. Cette sobriété est d'ailleurs conforme à la plupart des démocraties parlementaires où les fonctions gouvernementales sont d'abord traditionnelles²³⁷². La rupture opérée en France est parfaitement concordante avec la période où l'inflation ministérielle bat son plein. Bien qu'il n'y ait pas de corrélation directe entre caractère évolutif des intitulés, et augmentation du nombre de ministres, cette concordance dans le temps est quand-même significative d'une évolution des mentalités.

Les appellations ministérielles sont désormais appréhendées comme un moyen d'offrir à un secteur professionnel ou un milieu, un interlocuteur de rang ministériel. Ils sont également perçus comme un outil de « marketing politique ». De telles évolutions accompagnent une transformation plus large de la composition et de l'organisation gouvernementale : un tropisme marqué pour la conceptualisation des ministères.

§2. Une tendance générale à la conceptualisation des ministères

Au fil des années, l'essor de la structure gouvernementale a entraîné un glissement perceptible dans la philosophie qui sous-tend la création d'un département ministériel. Dans la logique initiale, un ministère avait d'abord vocation à servir un secteur d'activité, alors qu'il est de plus en plus conçu comme l'incarnation d'un concept politique. Cette évolution affecte la dénomination de certains départements ministériels qui doivent être l'expression pédagogique d'une priorité gouvernementale. Elle modifie également la perception de l'office du ministre lui-même qui n'est plus identifié à un secteur d'activité, mais plus largement à une cause qu'il aurait la charge de défendre ou à une communauté.

La création, après l'élection à la Présidence de François Hollande en 2012, d'un ministère du « redressement productif », taillé sur mesure pour Arnaud Montebourg, constitue une des illustrations les plus flagrantes de ce phénomène. Suivant les termes du décret d'attributions, le ministre du

²³⁷² C'est par exemple le cas en Grande-Bretagne où les intitulés gouvernementaux sont le plus souvent figés par des conventions.

redressement productif met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'industrie, de petites et moyennes entreprises, d'artisanat, de commerce, de postes et communications électroniques, de tourisme et d'innovations²³⁷³. En d'autres termes, le champ de compétence *ratione materiae* du ministre est très proche de celui dont disposera Emmanuel Macron lorsqu'il sera nommé en septembre 2014 à la tête d'un ministère de l'économie amputé des finances.

Il n'est alors pas inutile de s'interroger sur les raisons du choix de cette dénomination pour le moins originale. En réalité, celle-ci trouve ses racines dans une interview de François Hollande, alors premier secrétaire du parti socialiste qui déclarait en décembre 2010 dans une interview : « je fais de la jeunesse ma première priorité, et du redressement productif ma première exigence »²³⁷⁴. Le nouveau portefeuille gouvernemental avait donc vocation à être l'incarnation de cette promesse de campagne, et de ce concept nouveau imaginé par le candidat, au lendemain de la crise économique de 2008. Loin d'être uniquement symbolique, la création de ce « portefeuille conceptuel » conduit à une restructuration profonde de l'organisation de Bercy.

L'exemple du ministère du redressement productif est sans doute l'un des plus saillants. Il constitue toutefois la phase immergée d'une évolution beaucoup plus ancienne et profonde. Il est possible de percevoir l'esquisse de cette tendance à la conceptualisation des ministères dès la présidence de Georges Pompidou. Ainsi dans le Gouvernement Chaban-Delmas, François-Xavier Ortoli fut-il nommé ministre du développement industriel et scientifique²³⁷⁵, et dans le Gouvernement Messmer, Robert Poujade obtint-il un portefeuille de ministre chargé de la protection de la nature²³⁷⁶. Ici, la formulation des dénominations ministérielles laisse déjà entrevoir un glissement perceptible. Elles ne sont plus uniquement la traduction du domaine de compétence couvert, mais bien celle de l'action gouvernementale menée.

²³⁷³ Selon l'article 1 du décret du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre du redressement productif (JORF du 25 mai 2012).

²³⁷⁴ Cf C.MEUS, « Hollande plaide pour des primaires avant l'été 2011 », in *Le Figaro Magazine*, 4 décembre 2010.

²³⁷⁵ Si l'on se fie aux termes du décret d'attributions, ce ministre recouvre en réalité les attributions classiques d'un ministre de l'industrie, mais également une partie de celles du ministre de la recherche. Voir décret du 18 juillet 1969 relatif aux attributions du ministre du développement industriel et scientifique (JORF du 19 juillet 1969).

²³⁷⁶ Ce portefeuille nouvellement créé vise à marquer l'attention gouvernementale portée à la question environnementale. Voir décret du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué chargé de la protection de la nature et de l'environnement (JORF du 3 février 1971).

De manière tout aussi nuancée, cette évolution ressort aussi de l'étude de la composition des Gouvernements formés durant le mandat de Valéry Giscard d'Estaing. Se distinguent spontanément par leur originalité, le ministère des réformes confié à Jean-Jacques Servan Schreiber à la formation du Gouvernement Chirac²³⁷⁷, et le ministère de la qualité de la vie qui perdurera dans le premier gouvernement Barre avant de disparaître dans le deuxième²³⁷⁸. D'ailleurs, lorsque Jean-Jacques Servan-Schreiber démissionnera de son poste de ministre des réformes, il ne sera pas remplacé. Il n'est pas interdit d'y voir une confirmation du caractère artificiel de ce portefeuille gouvernemental créé sur mesure pour son titulaire.

La tendance à la conceptualisation des ministères s'amplifiera avec l'inflation progressive des gouvernements. La composition du premier gouvernement Mauroy est significative. Au sommet de la hiérarchie gouvernementale, le numéro deux du Gouvernement dans l'ordre protocolaire, Gaston Defferre, qui occupe avec rang de ministre d'Etat le portefeuille de l'intérieur, voit adjoindre à cet intitulé la décentralisation, priorité affichée durant la campagne présidentielle par François Mitterrand²³⁷⁹. La numéro trois du gouvernement, Nicole Questiaux est quant à elle, ministre d'Etat, ministre de la solidarité nationale²³⁸⁰. Ici, l'objectif est bien d'inscrire dans l'intitulé même des ministères les priorités politiques de la nouvelle majorité présidentielle. Le fait que les titulaires des deux fonctions soient placés au sommet de la hiérarchie gouvernementale accentue l'idée selon laquelle le souci d'affichage prime sur les considérations d'ordre structurel.

A partir de cette période, le phénomène sera constant, et touchera l'ensemble des gouvernements. Il concerne même les intitulés de ministères anciens et bien établis dans le paysage gouvernemental. Ainsi, dans le gouvernement de cohabitation dirigé par Jacques Chirac, Bercy devient le ministère d'Etat de l'économie, des finances et des privatisations²³⁸¹. Une adjonction lourde de sens politiquement, surtout au vu de la divergence qui opposera le Président socialiste et son Premier

²³⁷⁷ Décret du 28 mai 1974 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 29 mai 1974).

²³⁷⁸ Décret du 27 août 1976 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 28 août 1976).

²³⁷⁹ L'acte I de la décentralisation sera mené dès le début de la présidence de François Mitterrand par Gaston Defferre. Cette réforme d'ampleur, et le fait qu'elle aurait pu éventuellement être conduite par un autre département ministériel peut expliquer le choix d'inscrire la décentralisation dans l'intitulé du portefeuille gouvernemental.

²³⁸⁰ En pratique le ministère d'Etat de la solidarité nationale recouvrait des prérogatives dans le domaine de la famille, de la protection sociale, de la lutte contre la pauvreté, mais également de l'immigration. Il s'agit donc bien d'un portefeuille plus large que le ministère traditionnel des affaires sociales, et qui coexiste avec le ministère du travail. Cf décret du 2 juin 1981 fixant les attributions du ministre d'Etat, ministre de la solidarité nationale (JORF du 3 juin 1981).

²³⁸¹ Décret du 20 mars 1986 portant nomination des membres du Gouvernement (JORF du 21 mars 1986).

ministre sur cette question. Quelques années plus tard, dans le Gouvernement Cresson, Jean-Pierre Soisson nommé à la fonction publique, voit ajouter à cette dénomination traditionnelle celle de la modernisation administrative. Naturellement, de tels changements sont dépourvus de réelle incidence administrative, mais ils témoignent d'une transformation des usages.

Parfois, les adjonctions s'expliquent par le parcours personnel de l'intéressé. A titre d'illustration, lorsque Bernard Kouchner obtient le portefeuille de la santé dans le Gouvernement Jospin, celui-ci est rebaptisé secrétariat d'Etat à la santé et à l'action sociale, en référence aux activités humanitaires de son titulaire. De même, ce n'est pas par hasard que Jean-Louis Borloo a été nommé ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine dans le Gouvernement Raffarin I²³⁸². Ancien maire de Valenciennes, ce dernier s'était illustré par la restructuration d'ampleur qu'il y avait mené.

La conceptualisation d'un intitulé gouvernemental peut également s'expliquer par la nécessité de satisfaire les partenaires de la majorité. Il a déjà été souligné l'originalité de la dénomination du ministère de la transition écologique retenu par Emmanuel Macron pour qualifier la « super-structure » recouvrant à la fois l'écologie, les transports, et l'équipement. Toutefois, ce choix s'explique en partie par l'attachement du titulaire de ce portefeuille, et plus largement des écologistes au concept même de transition énergétique. En tout Etat de cause, les contingences qui guident une telle pratique sont donc politiques.

De manière plus perceptible, on voit apparaître des portefeuilles gouvernementaux dont la vocation essentielle est de servir un concept. Le ministère du droit des femmes, de la parité, ou de l'égalité entre les femmes et les hommes en constitue un exemple topique, déjà largement évoqué. On peut également citer les secrétariats d'Etat à l'économie solidaire²³⁸³, à la lutte contre la précarité et l'exclusion²³⁸⁴, ou encore au droit des victimes²³⁸⁵. Là encore, de tels départements sont souvent attendus au moment de leur création, et peuvent donc constituer une source réelle de satisfaction pour l'opinion publique. Mais leur suppression récurrente au cours du mandat présidentiel entraîne

²³⁸² Décret du 7 mai 2002 relatif à la composition du Gouvernement (JORF du 8 mai 2002).

²³⁸³ Cette dénomination a existé dans les gouvernements Fabius, Jospin, puis tout au long de la Présidence de François Hollande.

²³⁸⁴ Ce fut le cas dans le Gouvernement Raffarin II, où ce portefeuille était détenu par Dominique Versini.

²³⁸⁵ Dans le Gouvernement Raffarin III, ce portefeuille fut confié à Nicole Guedj. Il fut ensuite recréé dans le Gouvernement Valls II sous la dénomination de secrétariat d'Etat à l'aide aux victimes.

mécaniquement un mécontentement équivalent en retour.

Dès lors, il n'est pas illégitime de s'interroger sur le bien-fondé de cette tendance à la conceptualisation gouvernementale. Comme le note Mathieu Caron, cette marge de manœuvre laissée au gouvernement est précieuse en ce qu'elle lui permet d'imprimer dans l'opinion publique une philosophie politique. En cela, les dénominations ont une portée hautement symbolique et participent d'une forme de pédagogie gouvernementale. Cependant, l'effet d'affichage est source de réels bouleversements administratifs. Des directions, voire parfois de simples services se retrouvent brutalement, par le fait du prince, transformés en ministère. Il arrive également que ces ministères soient vraiment fantômes, sans qu'aucun service administratif ne lui soit attaché.

De même, s'il faut convenir que certains ministères conceptuels correspondaient à de réelles nécessités, l'excès dans la pratique a sans doute amplifié le phénomène de corporatisme décrit plus haut. Bénéficier d'un portefeuille gouvernemental devient un objectif en soi, sans que ce mouvement de fond soit accompagné par une réflexion approfondie sur les moyens d'actions. La même logique peut d'ailleurs prévaloir chez les ministres eux-mêmes qui peuvent parfois avoir tendance à se considérer comme les porte-parole d'une corporation. Cette évolution explique sans doute que le débat sur la structure gouvernementale demeure persistant.

CONCLUSION DU TITRE 2:

Le phénomène « d'instabilité architecturale » du gouvernement est donc patent sous la Cinquième République. Celui-ci dérive du silence de l'article 8, et de l'absence d'encadrement législatif, le principe d'indépendance organique n'ayant été que peu remis en cause, et étant souvent considéré par la doctrine comme relevant de la « tradition constitutionnelle de la France ». Sous la Cinquième République, il semble faire autorité, et apparaît comme le prolongement naturel de l'autorité dont dispose désormais le Président pour choisir son Premier ministre et ses ministres.

Bien sûr, les errements de la structure gouvernementale ne touchent pas de manière homogène l'ensemble des départements. Ainsi, le contour des ministères régaliens demeure plus stable, même s'ils ne sont pas totalement épargnés par les évolutions. La notion même de « domaine régalien » demeure d'ailleurs ambivalente, de telle sorte que la liste des départements susceptible de s'y attacher donne matière à controverse. Il nous paraît cependant opportun de privilégier une acception stricte de la notion, ces derniers recouvrant les missions les plus essentielles de l'Etat, celles qui relèvent du « socle incompressible de souveraineté ». C'est sans doute en raison de cet aspect stratégique, qui en fait l'essence même de l'action publique qu'ils jouissent d'une solide pérennité.

Les pôles économiques et sociaux de la structure gouvernementale sont par tradition plus instables, chaque Président de la République en période de concordance majoritaire, ou chaque Premier ministre dans l'hypothèse plus inhabituelle d'une discordance, ayant tendance à imposer dans ces domaines un découpage qui lui est propre. Cette extrême variabilité dans la pratique n'est pas sans conséquences sur le fonctionnement de l'appareil administratif, puisqu'elle impose des restructurations permanentes.

L'instabilité de l'architecture du Gouvernement apparaît comme le corollaire direct du présidentielisme majoritaire. Parce qu'il doit s'imposer comme le chef d'une majorité dont il détermine librement les contours, le Président de la République a généralement tendance à privilégier des contingences d'ordre partisane ou personnelle sur les considérations de bonne gouvernance. Parfois, la pratique erratique dans l'organisation gouvernementale s'explique aussi par l'exigence accrue de résultats qui pèse sur le Président. L'intitulé et le périmètre des ministères deviennent alors des symboles pour l'opinion, et constituent des moyens de marquer explicitement l'attention

gouvernementale portée à un sujet. D'apparence vertueuse, cette tendance propre à la Cinquième République, entraîne souvent un réel flou sur la répartition des compétences entre les membres du Gouvernement.

Quoiqu'il en soit, cette tendance à la personnalisation a eu une incidence à la fois sur le nombre de ministres, sur le découpage des portefeuilles gouvernementaux, sur la place accordée aux différentes strates de la hiérarchie, et sur la dénomination des différents départements. Une pratique erratique qui ne semble pas être dans l'air du temps, et qui est fréquemment dénoncée dans un contexte de déflation de l'appareil Etatique. Sans doute est-ce ce contexte qui explique la récurrence et la force du débat sur la nécessité d'un encadrement de la structure gouvernementale.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE-

La Cinquième République est marquée par une assez forte instabilité de la structure gouvernementale. Si le poids de la tradition constitutionnelle, et l'emprise de l'héritage monarchique permet une relative stabilité du domaine régalien, les portefeuilles économiques et sociaux sont en proie à une variabilité beaucoup plus importante. Ces fluctuations permanentes dans l'organisation des différents domaines de compétence perturbent également le fonctionnement des administrations, et peuvent être de nature à nuire à la continuité de l'Etat.

L'instabilité architecturale du gouvernement paraît beaucoup plus développée sous la Cinquième République que sous ses devancières. L'essor des strates inférieures de la hiérarchie gouvernementale est une explication de l'accroissement numérique de la structure, mais il n'est pas suffisant pour justifier la variabilité continue du périmètre et de l'intitulé des portefeuilles gouvernementaux. C'est bien la présidentialisation du régime qui entraîne en France un recours excessif à la personnalisation des pratiques dans la délimitation des départements ministériels²³⁸⁶. Les contingences d'ordre politiques priment de manière systématique sur toutes considérations de bonne gouvernance.

Face à cet excès, la tentation d'un recours à la Constitution ou à la loi organique pour limiter le nombre de membres du gouvernement, ou affermir l'intitulé et le champ de compétence de chaque département ministériel est compréhensible. L'expérience montre cependant qu'en France, de telles incursions dans le domaine de l'exécutif n'ont jamais fait flores. A l'inverse, elles ont systématiquement entraîné une consolidation du principe d'autonomie organique du gouvernement²³⁸⁷. De la même manière, les engagements de campagne des candidats à la présidentielle de diminution du nombre de ministres n'ont souvent été tenus que durant les tous les premiers mois du mandat et compensés par un accroissement des ministres délégués et des secrétaires d'Etat. Cette réalité ne manque pas d'interroger sur la viabilité d'un modèle qui reposerait sur un nombre de ministres beaucoup plus faible.

²³⁸⁶ Ce phénomène était montré dès 1986 par Jean Cabannes. Cf J.CABANNES, *op.cit.*, pp 212 et s.

²³⁸⁷ Pour rappel ce fut le cas sous le Second Empire, peu de temps après le décret des 27 avril et 25 mai 1791, puis au lendemain de la Troisième République, avec l'Ordonnance du 6 janvier 1945.

L'expérience montre cependant que l'intervention du constituant ou du législateur dans certains systèmes étrangers a pu effectivement permettre une forte rationalisation de l'organisation gouvernementale. L'exemple belge est probablement le plus éloquent. Toutefois, la norme posée est facilement contournée par le développement des strates inférieures de l'exécutif, lesquelles n'entrent généralement pas dans le champ d'application de la limitation²³⁸⁸. De même, dans la plupart des pays dans lesquels la structure gouvernementale est perçue comme resserrée, il existe à côté des secrétaires d'Etat ou des *whips* qui ne sont pas formellement membres du gouvernement, mais concourent directement à l'action gouvernementale²³⁸⁹. Cet Etat de fait, nous amène à porter un regard très pondéré sur la pertinence d'une normativisation du cadre applicable. Le nombre de ministères, et la stabilité architecturale du gouvernement étant d'abord le corollaire de choix politiques.

Ainsi, une diminution drastique des effectifs gouvernementaux pourrait accentuer la dilution de l'autorité des responsables politiques au profit des plus hauts fonctionnaires, certains ministres devenant alors titulaire d'un portefeuille trop étendu pour pouvoir en exercer effectivement la direction. La pratique abusive de certaines équipes peut cependant amener à conclure qu'une limitation du nombre total de membres du gouvernement, visant donc autant les ministres que les ministres délégués ou les secrétaires d'Etat ne serait pas forcément inopportune. Dans une telle configuration, la restriction apportée supposerait une révision de la Constitution sur le fondement de l'article 89 de la Constitution.

La difficulté majeure ne vient cependant pas tant de la tendance générale à l'accroissement du nombre de membres du Gouvernement, que de l'instabilité permanente dans le libellé et l'étendue des différents départements ministériels. En la matière, une intervention du législateur, par le truchement de la loi organique serait l'occasion d'un vrai débat institutionnel sur l'organisation du gouvernement, et plus largement de l'Etat. L'intervention du législateur pourrait alors permettre de fixer l'intitulé et le périmètre des départements, ce qui serait de nature à créer une stabilité administrative appréciable. Elle n'empêcherait cependant pas d'éventuelles adaptations au regard des contingences de l'actualité. Le recours aux ministres délégués ou aux secrétaires d'Etats demeurerait libre, sous réserve de ne pas dépasser le nombre établi par le constituant. De même, le Gouvernement conserverait la possibilité de proposer au Parlement une modification de la loi organique.

²³⁸⁸ Ce fût notamment le cas en Belgique, en Italie et en Autriche.

²³⁸⁹ C'est notamment le cas au Royaume-Uni et en Allemagne.

La décision d'un tel encadrement, qui devra rester de toute manière minimaliste pour éviter de tomber dans l'écueil inverse d'une rigidification à l'excès de la structure gouvernementale, ne peut cependant être que politique, et gagnerait à s'inscrire dans une discussion plus large sur les rapports entre le Parlement et le gouvernement. La combinaison entre une intervention constitutionnelle fixant uniquement un seuil maximal de nombre de membres du gouvernement, et une loi organique détaillant le périmètre exact de chaque ministère de plein exercice aurait cependant le mérite de limiter le risque de fantaisie excessive en la matière, tout en conservant à l'exécutif une certaine marge de manœuvre pour effectuer les adaptations réellement nécessaires.

Conclusion générale

« La révolution a fondé une société, elle cherche encore son Gouvernement »²³⁹⁰. Par ces mots, Lucien Prévost-Paradol dans *La France Nouvelle* montre bien la rupture débutée en 1789 par la prise de la Bastille et achevée en 1793. Suivant la formule employée par Jacques Julliard, dans un article au titre évocateur *La tentation du Prince Président*, « la France de la Révolution a voulu remettre en cause son assise la plus profonde : l'Etat incarné dans la personne royale. Elle a voulu littéralement changer de base en substituant à ces deux piliers traditionnels de la monarchie française que sont le droit divin et la continuité historique, un principe unique : la souveraineté du peuple »²³⁹¹. Eloignés au premier abord de l'objet de notre travail, ces éléments historiques en constituent cependant le cœur. La singularité de la Cinquième République réside dans une volonté, consciente ou non, de créer un trait-d'union entre ces deux conceptions d'abord opposées. La faculté présidentielle de composer librement son gouvernement constitue un principe cardinal de cette réconciliation avec une vision monarchique du pouvoir.

L'originalité de notre étude reposait sur la particularité du contexte dans lequel elle s'inscrit. L'avènement de la Cinquième République a conduit à un « bouleversement institutionnel ». Celui-ci nous paraît être la conjonction de trois facteurs principaux, qui ne sont pas dépourvus de liens entre eux, mais dont l'alignement n'avait rien d'évident. Le premier consiste dans le rétablissement d'une indépendance organique de l'exécutif, notamment vis-à-vis du Parlement. Cette donnée apparaît comme le corollaire de la rationalisation du parlementarisme voulue par le constituant lui-même. Elle découle d'abord de la combinaison des articles 8 et 49 de la Constitution, puis de la vigilance portée par le Conseil Constitutionnel au strict respect par le Parlement de ces dispositions. Ainsi, le refus de toute résurgence des interpellations ou de tout autre mécanisme permettant d'engager en dehors du cadre de l'article 49 la responsabilité du gouvernement, constituait une condition incontournable de la restauration de l'autonomie de l'exécutif.

Le deuxième facteur est d'ordre plus théorique et tient dans l'émergence, antérieurement et

²³⁹⁰Cité in J.JULLIARD, « La tentation du Prince-Président », in POUVOIRS (Revue), *Le Président*, PUF, n°41, 1987, p 27.

²³⁹¹*Ibid.*

postérieurement à l'adoption de la Constitution de 1958, d'une littérature et d'une élite politique adhérant pleinement à la lecture présidentialisante des institutions voulue par le Général de Gaulle. Dès le discours de Bayeux du 16 juin 1946, il apparaît en effet avec clarté que l'idée d'une « forte incarnation » du pouvoir par le chef de l'Etat est au cœur de sa doctrine institutionnelle. Cette pensée d'inclinaison césariste s'explique en partie par le parcours personnel du Général et par le contexte dans lequel il a été amené à exercer le pouvoir. Elle va à rebours de la philosophie légicentriste alors dominante, en ce qu'elle s'inscrit dans une logique de « renversement du plan des légitimités ». Dans l'esprit du Général, le Président ne peut-être que l'incarnation centrale du pouvoir et les autres organes ont vocation à se positionner par rapport à lui. Cela suppose nécessairement de lui redonner une légitimité comparable à celle du Parlement. Ici réside sans doute l'un des paradoxes : c'est la souveraineté populaire qui va constituer le vecteur de l'unification entre la vision révolutionnaire et la vision monarchiste.

Pourtant, la Constitution du 4 octobre 1958 apparaît comme un texte beaucoup plus consensuel, et ce n'est pas autour de cette conception impériale de l'exercice du pouvoir que s'est forgé le compromis qui a permis à son adoption. Ainsi, nombre de personnalités qui siègeront au sein du Comité Consultatif Constitutionnel optent pour un système qui permette de pallier les défaillances du régime précédent, ce qui supposait une restauration mesurée de l'autorité présidentielle, accompagnée d'une rationalisation sans excès du parlementarisme. Il a donc fallu l'émergence d'une nouvelle génération de responsables politiques plus en phase avec la doctrine gaullienne pour que les instruments prévus par le texte produisent leur pleine efficacité, et que la transformation du régime souhaitée porte pleinement ses fruits.

Le troisième facteur réside dans l'installation durable du présidentielisme majoritaire. Assurément celle-ci n'est pas directement le fait de la Constitution elle-même, encore que certains mécanismes y aient contribué. Elle n'est pas non plus le corollaire manifeste de la doctrine gaulliste. Comme le note le doyen Vedel dans un article du Monde daté du 16 septembre 2000 : « Le présidentielisme majoritaire n'a été conçu ni même voulu par personne, même pas par le Général de Gaulle. Il a été forgé au cours d'un demi-siècle par des fragments de doctrine et de pratique commodes, mis bout à bout au petit bonheur la chance et triés par une espèce de sélection naturelle qui a entériné les réussites

et les a au besoin empiriquement coordonnées »²³⁹².

L'idée d'une apparition presque miraculeuse du présidentielisme majoritaire est également soutenue par Philippe Lauvaux : « Le système français de présidentielisme majoritaire est apparu, pour certains qui avaient déploré l'instabilité et l'impuissance des régimes antérieurs comme une sorte de miracle un peu analogue, dans sa formation, à celui du régime parlementaire anglais de l'époque classique »²³⁹³. Naturellement, le Général de Gaulle n'est pas totalement étranger au développement de cette pratique. Si l'élection du Président de la République au suffrage universel direct n'en est pas la cause première, elle constitue bien un « garde-fou » contre le risque d'un retour en arrière. Mais les facteurs qui expliquent son installation durable dépassent largement ce seul aspect institutionnel et puisent également leur source dans la restructuration progressive de la vie partisane.

Là encore, cette réalité est exprimée en termes clairs par le doyen Vedel : « Quelques années [après son entrée à l'Élysée], le général de Gaulle aura mis en place dans la pratique et théorisé dans ses discours un régime politique qui, sans contradiction ouverte avec le texte constitutionnel ni violence politique, est celui du présidentielisme majoritaire. De bonne heure, il donnera à ses successeurs l'arme pour le maintenir : le sacre du suffrage universel »²³⁹⁴. L'année 1962 va donc parachever une transformation dont les racines sont profondes et dont les causes reposent à la fois sur la restauration d'une cloison plus étanche entre gouvernement et Parlement, l'émergence d'une doctrine et d'une classe politique favorable à une lecture présidentialiste des institutions, et l'avènement du présidentielisme majoritaire.

Sur cette singularité repose l'intérêt de notre étude. La transformation institutionnelle décrite va entraîner un bouleversement de la sémantique, des sources et des pratiques régissant l'entrée en fonction et le départ du gouvernement, ou des membres du gouvernement, sous la Cinquième République. L'ouverture de la norme constitutionnelle va aussi permettre l'adaptation continue du cadre au contexte politique. Selon les termes d'Olivier Beaud : « On reconnaît l'étrange faiblesse des textes en matière constitutionnelle, la force d'évasion de la vie politique hors des formules où l'on a tenté de l'enserrer, le divorce presque constant qui en résulte entre l'apparence juridique et la réalité

²³⁹²G. VEDEL, « Voter oui et comprendre », *Le Monde*, 16 septembre 2000.

²³⁹³Ph. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, *op.cit.*, p 61.

²³⁹⁴G. VEDEL, « Variations et cohabitations », in POUVOIRS (Revue), *Le Premier ministre*, *op.cit.*, p 106.

politique »²³⁹⁵. Cette citation ne saurait mieux rendre compte de la spécificité de notre objet d'étude où le cadre applicable résulte d'une confrontation permanente entre Constitution et pratique, ou entre les pratiques elles-mêmes.

Au terme de notre travail, il apparaît clairement que le Président de la République s'est spontanément approprié le pouvoir de désigner les hommes qui composent le gouvernement, de le changer ou de le remanier, et s'il l'estime nécessaire d'en modifier la structure ou la hiérarchie. Cette réalité présente cependant le paradoxe d'être à la fois cause et conséquence du présidentielisme majoritaire. Ainsi le primat présidentiel sur la composition ou l'organisation du gouvernement constitue le point de départ du phénomène. La capacité du Président à désigner les hommes qui formeront son entourage direct lui permet de s'imposer d'entrée de jeu comme le chef d'une majorité directement placée à son service. L'appropriation par le Général de Gaulle de cette prérogative dès les premiers mois du mandat présidentiel a d'ailleurs contribué considérablement à la mutation constitutionnelle du régime car elle a accéléré le renouvellement de la classe politique.

Dans le même temps, l'émergence de majorités stables, et la légitimité propre dont il dispose désormais en raison de son élection au suffrage universel direct renforcent son autonomie à l'égard du Parlement, puisqu'elle limite le risque de crises et la portée politique de ces dernières. Cette donnée nouvelle renforce nécessairement la faculté présidentielle de composer et d'organiser librement le gouvernement. Naturellement, cela ne signifie pas qu'il puisse s'extraire totalement de la contrainte parlementaire, puisqu'il doit nommer un Premier ministre et former un gouvernement qui soit compatible avec la majorité à l'Assemblée Nationale. Mais, hors de la configuration particulière de la cohabitation, le Président dispose d'une faculté discrétionnaire qui distingue la Ve République des autres démocraties parlementaires contemporaines, et justifie la qualification de « parlementarisme négatif »²³⁹⁶.

Cette liberté présidentielle retrouvée emporte des conséquences sur le profil des ministres. Les filières d'accès au gouvernement ne sont plus identiques à celles des régimes précédents où l'exercice d'un

²³⁹⁵ O.BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. A propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du conseil constitutionnel*, 1999, n°6.

²³⁹⁶ A. LE DIVELLEC, « La nomination du gouvernement, pierre de touche du parlementarisme négatif de la Ve République. Une lecture constitutionnelle », *op.cit.*

mandat parlementaire apparaissait comme un prérequis pratiquement incontournable à l'obtention d'un portefeuille gouvernemental, et où les états-majors partisans jouaient un rôle majeur dans le processus de désignation. Si cette voie d'accès n'a pas disparu avec la Cinquième République, elle subit désormais la concurrence d'autres filières, comme l'appartenance à la haute fonction publique, ou l'exercice de fonctions de conseillers auprès du Président de la République. De même, la nomination de personnalités qui n'ont exercé aucun mandat politique mais sont connues de l'opinion en raison de leur parcours personnel, et auxquelles a été attribué le qualificatif de « ministres issus de la société civile » constitue une innovation.

Pour reprendre le propos introductif d'un article de Serge Berstein décrivant les traits dominants des ministres des deux Républiques précédentes : « La Ve République a si bien fixé les traits nouveaux du ministre, étroitement intégré à un Gouvernement dépendant exclusivement du chef de l'Etat, tenu de rompre tout lien avec le Parlement, s'il en était membre, mais fréquemment choisi en dehors de la classe parlementaire qu'on a le sentiment d'explorer un monde disparu en se penchant sur la carrière, les activités, les pouvoirs d'un ministre sous la IIIe ou sous la IVe République »²³⁹⁷. A l'analyse, il apparaît également que l'influence du parti politique majoritaire, et l'appartenance à la majorité parlementaire sont des critères dont l'influence est en berne. Les compositions des deux gouvernements Philippe et du gouvernement Castex en apportent l'illustration. Cette évolution ne serait pas nécessairement significative si elle n'était que conjoncturelle, mais elle paraît donner une indication de l'évolution du régime. Elle semble témoigner d'une volonté de limiter le ministre à une dimension technique, la capacité politique de l'exécutif devant être incarnée par le Président de la République, et dans une moindre mesure par le Premier ministre.

L'installation durable du présidentielisme majoritaire entraîne une forte personnalisation de la pratique constitutionnelle. L'originalité des profils des Premiers ministres successifs en témoigne, surtout lorsqu'ils sont nommés à mi-mandat. L'existence d'un lien de confiance avec le Président de la République a souvent pu être le facteur déterminant de leur nomination. L'absence d'enracinement au sein la majorité parlementaire de certaines des personnalités désignées²³⁹⁸ atteste du détachement

²³⁹⁷ S.BERSTEIN, « Le ministre sous les IIIe et IVe République », *op.cit.*, p 15.

²³⁹⁸ On pense notamment à Georges Pompidou, Raymond Barre, ou Dominique de Villepin, qui ne détenaient pas préalablement à leur nomination de mandat parlementaire. Durant le mandat d'Emmanuel Macron, la nomination d'Edouard Philippe en mai 2017, puis de Jean Castex en juillet 2020 constituent des choix atypiques, dans la mesure où aucun des deux n'est issu de la famille politique d'origine du Président. Jean Castex n'a d'ailleurs pas non plus détenu de

dont bénéficie désormais le Président de la République. La même logique semble animer le choix des ministres, les considérations d'ordre personnel primant souvent sur les contingences politiques, notamment pour les départements du domaine régalien. Naturellement, la composition du gouvernement est le fruit d'un processus dans lequel le Premier ministre joue un rôle variable, mais, en période de concordance des majorités, la prégnance du Président de la République est manifeste.

Cet empirisme affecte également l'organisation et la structure du gouvernement. Certes, la latitude dont dispose le gouvernement en la matière est ancienne, et l'exécutif a toujours fermement résisté aux tentatives d'incursions du législateur. Mais, la Cinquième République va accroître cette autonomie et permettre le développement d'une pratique essentiellement personnalisée. La multiplication des catégories de membres du gouvernement est corrélée avec l'inflation du personnel gouvernemental, mais elle constitue également un puissant vecteur du renforcement de l'emprise du Président sur le gouvernement. De même, l'autonomie dont dispose le Président de la République à la fois quant à la détermination du nombre de ministères, de l'intitulé et du périmètre exact de chaque département lui permet d'adapter facilement l'organisation gouvernementale aux contingences politiques momentanées. Revers de la médaille, elle entraîne également le développement d'un phénomène d'instabilité architecturale propre à la Cinquième République²³⁹⁹.

Au terme de cette étude, il ressort donc que la latitude dont dispose le chef de l'Etat sous la Cinquième République pour composer et organiser librement son gouvernement, est à la fois une cause et une conséquence principales du présidentielisme majoritaire. Cette liberté présidentielle retrouvée nous paraît être également le corollaire d'une transformation en profondeur de la pensée constitutionnelle. L'idée selon laquelle la compétence de nomination formelle du Président impliquait nécessairement la reconnaissance d'un pouvoir de désignation matériel s'est progressivement ancrée dans les mœurs. La symétrie entre l'acte de nomination et le pouvoir de désignation du Président s'inscrit en rupture avec la logique républicaine qui a prédominé dans la lettre de la Constitution de 1946 où le rôle joué par le Président dans le choix des ministres était purement formel, mais elle constitue bien le

mandat parlementaire.

²³⁹⁹ Sur ce terrain, nous nous rangeons volontiers à la conclusion tirée par Matthieu Caron, la composition du gouvernement est d'abord « le produit d'une « mixture politique » devant respecter un certain nombre de « figures imposées » par l'opinion publique et par l'histoire : la nécessité de diversifier les sensibilités politiques et les partis présents [...] ou de favoriser une logique d'ouverture. Les contingences politiques priment donc sur la logique de bonne gouvernance.

mécanisme central de la restauration d'une personnalisation du pouvoir par le chef de l'Etat.

Là encore, cette réalité est exprimée en des termes convaincants par Jacques Julliard : « L'institution présidentielle telle qu'elle fonctionne aujourd'hui en France est le résultat de cette élaboration progressive. De l'élection présidentielle au suffrage universel, il convient donc de dire qu'elle n'est pas seulement un mandat, mais bel est bien un sacre »²⁴⁰⁰. Face à la pratique constitutionnelle qui fait du Président de la Cinquième République un « prince-président »²⁴⁰¹, la question de l'effectivité du contrôle parlementaire, à la fois sur les choix personnels et organisationnels du chef de l'Etat, se pose avec une particulière acuité.

Cette question a pourtant été laissée en jachère lors des révisions constitutionnelles successives. L'introduction d'un mécanisme de contrôle par les commissions parlementaires compétentes des nominations les plus importantes ne vise pas les fonctions gouvernementales. De même, l'hypothèse d'une intervention du constituant ou du législateur pour formaliser la structure gouvernementale a été une nouvelle fois écartée par les membres du comité Balladur en 2008. En réalité, l'instauration de tels moyens de freins et contrepoids ne paraît pas suivre la pente naturelle du régime. L'inversion du calendrier électoral et la concomitance entre élection présidentielle et législative ont plutôt contribué à cristalliser l'idée d'une étroite dépendance entre majorité présidentielle et parlementaire. Plus largement, une telle évolution des pratiques devrait nécessairement être précédée d'une mutation profonde de la doctrine institutionnelle, ce qui rend improbable à brève échéance l'évolution des *Destins du présidentielisme*.

²⁴⁰⁰J. JULLIARD, *op.cit.*, p 35.

²⁴⁰¹Nous reprenons volontiers ce qualificatif utilisé par l'auteur, qui ne signifie nullement que l'on puisse limiter la pratique institutionnelle de la Cinquième République quant à la composition du gouvernement à un phénomène de « fait du prince ».

Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE-

I- Ouvrages généraux-

ALLAND D. et RIALS S. (dir), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Coll.Quadrige, 2003.

AMSON D. *Histoire constitutionnelle française*, LGDJ, t.1 et 2, 2014.

ARDANT Ph et MATHIEU B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 31e éd., LGDJ, 2019-2020.

AVRIL P. et GICQUEL J., *Lexique de droit constitutionnel*, 6e éd, PUF, Que sais-je ?, 2020

BARANGER D., *Le droit constitutionnel*, 7e éd., PUF, Que sais-je ?, 2013.

BERTHELEMY H., *Traité élémentaire de droit administratif*, 1ere éd., Arthur Rousseau éditeur, 1901.

BIGOT G., *L'administration française. Politique, droit et société (1789-1870)*, LexisNexis, t.1, 2014.

BIGOT G., et LE YONCOURT T., *L'administration française. Politique, droit et société (1870-1944)*, t.2, 2014.

BODIN J., *Les Six livre de la République, Livre premier*, 1576, Corpus des Oeuvres de Philosophie en langue française, Fayard, 1986.

BUOT de L'EPINE A., *Du conseil du Roi au Conseil d'Etat : le comité contentieux des départements (9 août 1789-27 avril 1791)*, PUF, 1972.

BURDEAU G., *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, Les cours de droit, 1962.

CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2 e édition, LGDJ, 1979.

CARCASSONNE G., *La Constitution*, 15e éd., Seuil, Coll. Points, 2013.

CARON M., *Droit gouvernemental*, LGDJ, Coll. Lextenso, 2020.

CARRE de MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, t.1, n°176, 1920.

CHAGNOLLAUD de SABOURET D., *Droit constitutionnel contemporain. Le régime politique de la France*, 6e éd., Dalloz, 2013.

CHAGNOLLAUD de SABOURET D., *Droit constitutionnel contemporain. Théorie générale, Régimes étrangers Histoire constitutionnelle*, t.1, 11e éd., Dalloz, 2021.

- CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel*, 32e éd, Sirey, 2015.
- CHEVALLIER J., *Science administrative*, PUF, Coll « Thémis droit », 5 e éd., 2013.
- CHEVALLIER J-J, CARCASSONNE G., DUHAMEL O., et BENETTI J., *Histoire de la Ve République : 1958-2017*, 16e édition, Dalloz, 2017.
- COHENDET M-A., *Droit constitutionnel*, 5e éd., Montchrestien, 2011.
- CONAC G et LUCHAIRE F.(Dir.), *La constitution de la République française*, Economica, 1979.
- CORNU G., *Vocabulaire juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2014
- DEBBASCH R., *Droit constitutionnel*, 13e éd., LexisNexis, 2021.
- DEGOFFE M., *Droit administratif*, 3e éd., Ellipses, 2016.
- DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, t 4, Fontemoing et Cie Editeurs, 1924,
- DUHAMEL O. et TUSSEAU G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e ed, Seuil, 2013.
- GERARD P., *L'administration de l'Etat*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2014.
- GICQUEL J. et GICQUEL J-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 34e ed, LGDJ, Coll. Domat droit public, 2020.
- GOHIN O.et SORBARA G., *Institutions administratives*, 8e ed, LGDJ, 2019.
- GOHIN O., *Droit constitutionnel*, 4e ed, LexisNexis, 2019.
- HAMON F., et TROPER M., *Droit constitutionnel*, 42e ed., LGDJ, 2021-2022.
- HAMON L., *Une République présidentielle ?*, t.1 et 2, Bordas, 1975.
- HAURIOU M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 9e éd., Sirey, 1919.
- HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, 2e éd., Sirey, 1929.
- JAN P. (Dir.), *La constitution de la Ve République. Réflexions pour un cinquantenaire*, La Documentation française, 2008.
- JAN P., *Institutions administratives*, LexisNexis, coll. « Objectif Droit Cours », 4e éd., 2011.
- LAFFERRIERE J., *Manuel de droit constitutionnel*, 2e éd., Domat Montchrestien, 1947.

LASCOMBES M., *Le droit constitutionnel de la Ve République. Réflexions pour un cinquantenaire*, La Documentation française, 2008.

de LAUBADERE A., *Traité de droit administratif*, LGDJ, 6e éd., 1973.

LAUVAUX Ph. et LE DIVELLEC A., *Les grandes démocraties contemporaines*, 4e éd., PUF, Coll. Droit fondamental, 2015.

LE DIVELLEC A., et de VILLIERS M., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 12e éd., Broché, 2020.

LE POURHIET A-M., *Droit constitutionnel*, 11e éd., Economica, 2021.

MAILLARD DESGREES du LOÛ D., *Institutions administratives*, PUF, Coll. Thémis, 2011.

MELIN-SOUCRAMANIEN F.(Dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Thèmes et commentaires 2015.

MENY Y. et SUREL Y., *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8e éd., Montchrestien, 2009.

MORABITO M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 16e éd., LGDJ, Coll. Précis Domat, 2020.

PACTET P. et MELIN-SOUCRAMANIEN F., *Droit constitutionnel*, 39e éd., Sirey, 2021.

PORTELLI H. et ERHARD T., *Droit constitutionnel*, 13e éd., Dalloz, 2019.

PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Coll. Précis, 2e éd., 1951.

POUDRA J. et PIERRE E., *Traité pratique de droit parlementaire*, Cerfs et fils éditeur, 1878.

ROUVILLOIS F., *Droit constitutionnel, La Ve République*, 3e éd., Flammarion, 2009.

TOULEMONDE G. et LASCOMBE M., *Le droit constitutionnel de la Ve République*, 13e éd., Ed. L'Harmattan, Logiques juridiques, 2015.

TURK P., *Les institutions de la Ve République*, 14e éd., Gualino, 2021.

VEDEL G., *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, Les cours de droit, 1959-1960.

VEDEL G. et GOGUEL F., *Les institutions politiques de la France*, Presses de SciencesPo, coll. « Académique », 1964.

VERPEAUX M., *Droit constitutionnel français*, PUF, coll. « Droit fondamental », 2013.

de VILLIERS M. et de BERRANGER Th de., *Droit public général*, 8e éd., LexisNexis, coll. « Manuels », 2020.

WIGNY P., *Droit constitutionnel (II)*, Bruylant, 1952

ZILLER J., *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 1993.

II. Ouvrages spécialisés.

ARDANT Ph. *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, Coll. Clefs Politique, 1991.

ALBERTINI P., *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, PUF, 1977.

AMSON D., *La république du flou*, Odile Jacob, 2002.

AVRIL P., *Les conventions de la constitution : normes non écrites du droit politique*, PUF, Coll. Léviathan, 1997.

AVRIL P., *Essai sur les partis politiques*, Payot, coll. « Petite Bibliothèque », 1990.

AVRIL P., *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Ed. Panthéon Assas, Coll. « Introuvables », 2010.

AVRIL P. et GICQUEL J et J-E, *Droit parlementaire*, 6e éd., Paris, Montchrestien, 2021.

BACQUE R., *L'enfer de Matignon*, Albin Michel, 2008.

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

de BAECQUE F., *Qui gouverne la France ?*, PUF, 1976.

de BAECQUE F. et QUERMONNE J-L. (Dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 2e éd., 1982.

BARANGER D., *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, PUF, 1999.

BARDOUX J., *La France de demain. Son gouvernement, ses assemblées – sa justice*, Sirey, 1936.

BEAUD O., *La puissance de l'Etat*, PUF, 1994.

BEAUD O. et BLANQUER J-M. (Dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999.

BEAUD O. et CAPITANT R., *Ecrit d'entre-deux guerres (1928-1940)*, Paris, éd. Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », 2004.

BERNARD M., *La guerre des droites de l'affaire Dreyfus à nos jours*, Odile Jacob, 2007.

- BERNARD M., *Histoire politique de la Ve République de 1958 à nos jours*, Armand Collin, 2008.
- BERSTEIN S., REMOND R., et SIRINELLI J-F. (Dir.), *Les années Giscard. Institutions et pratiques politiques (1974-1978)*, Actes de la journée d'études organisée par le Centre d'Histoire de l'Europe du vingtième siècle et l'Institut pour la démocratie en Europe le 29 janvier 2002, Fayard, coll. « Nouvelles études contemporaines », 2003.
- BERSTEIN S., BIRENBAUM P. et RIOUX J-P., *De Gaulle et les élites*, Editions La Découverte, 2008.
- BERTHELEMY H., *Traité élémentaire de droit administratif*, Ed.Rousseau et Cie, 13e édition, 1933.
- BIGOT G., *L'administration française, Politique, droit et société (1789-1870)*, Lexis Nexis, 2010.
- BLEZES P. et A.SINE, *Le politique et le financement des politiques publiques*, Presse de sciences - po, 2010.
- BOIVIN J-P. (Dir.), *L'administration centrale. Fonction et structures des ministères*, La Documentation Française, Les notices, 1986.
- BOURDON P., *Le quinquennat cinq ans après*, L'Harmattan, 2008.
- BOUVIER M. (Dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la Première Université de printemps des finances publiques, LGDJ, 2004.
- BRANCHET B., *La fonction présidentielle sous la Ve République*, LGDJ, Lextenso éditions, 2008.
- BRONNEC T. et FARGUES L., *Bercy au cœur du pouvoir, Enquête sur le ministère des finances*, Ed.Denoël, coll. « Impacts », 2011.
- BURDEAU G., DEBRE M., DUVERGER M., GOGUEL F., MERLE M., RAYMOND R., RICHARD N., WAHL N., *Naissance de la cinquième République ; analyse de la Constitution par la RFSP en 1959*, PFNSP, 1990.
- de BUJADOUX J-F., *La « Constitution de la IIIe République »*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2014.
- CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 2e éd, 1979.
- CHAGNOLLAUD D., *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires, XVIIIe-XXe siècle*, Fayard, 1991.
- CHAGNOLLAUD D. et QUERMONNE J-L., *Le Gouvernement de la France sous la Ve République*, Fayard, 1996.
- CHANTEBOUT B., *Brève histoire politique et institutionnelle de la Ve République*, Armand Colin, 2004.
- CHANTEBOUT B., *L'organisation générale de la Défense Nationale en France depuis la Seconde*

guerre mondiale, LGDJ, 1967.

CHAPSAL J., *La vie politique sous la Ve République*, t.1 et 2., PUF 1990.

CHATRIOT A. et JOIN-LAMBERT O., *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Presse universitaire de Rennes, 2006.

CHEVALLIER J., *L'Etat post-moderne*, Lextenso, Coll. « Droit et société »,

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

COHENDET M-A., *Le président de la République*, Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 2012.

COLLIARD J-C., *Les régimes parlementaires contemporains*, PFNSP, 1978.

CONAC G., *Droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, 1989.

CONSEIL D'ETAT, *Structures gouvernementales et organisation administrative*, La Documentation française, NED, n°4818, 1986.

CORNETTE J., *L'affirmation de l'Etat absolu 1492-1652*, Hachette éducation, 2012.

DARDY-CRETIN M., *Histoire administrative du ministère de la culture et de la communication (1959-2012)*, La Documentation française, 2012.

DAUGERON B., *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, Coll. « Nouvelles bibliothèques de thèses », 2011.

DEBBASCH C. et al., *La Ve République*, Economica, Coll. Broché, 1985.

DECAUMONT F. (Dir.), *Le discours de Bayeux (16 juin 1946) : hier et aujourd'hui*, Actes du colloque organisé par la Fondation Charles de Gaulle et l'Association française des constitutionnalistes, 15 juin 1990, Economica-PUAM.

DELVOLVE P. et LESGUILLONS H., *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, PUF, 1965.

DENQUIN J-M., *La genèse de la Ve République*, PUF, 1re éd., 1988.

DUEZ P., *Les actes de gouvernement*, Dalloz, 2006.

DUHAMEL O., *Le quinquennat*, Presse de Sciences Po, 2008.

DUVERGER M., *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, 1986.

ESMEIN A. et NEZARD H., *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, t.2, Sirey, 1928.

EYMERI J-M., BIOY X et MOUTON S. (Dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de*

l'exécutif, PFNSP, 2015.

FOURNIER J., *Le travail gouvernemental*, Dalloz, Presse de SciencesPo, 1987.

FRANCOIS B., *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Presse de Sciences-Po, 1996.

FRANGI M., *Le président de la République. Arbitrer, diriger, négocier*, L'Harmattan, 2018.

FUSTEL de COULANGES N., *Histoire des institutions politiques de l'Ancienne France. La monarchie franque*. Librairie Hachette et Cie, 1988.

GARRIGUES J., GUILLAUME S et SIRINELLI J-F., *Comprendre la Constitution de la Ve République*, PUF, 2010.

GERARD P., *L'administration de l'Etat*, LexisNexis, 2014.

GOGUEL F., *Les institutions politiques françaises*, Les cours de droit, 1968.

GOUAUD C., *La cohabitation*, ellipses, 1996, p 11.

GRAZIANI C., *Le premier secrétaire de la République*, Fayard, 2016.

GUETTIER C., *Le Président sous la Ve République*, PUF, coll. « Que-sais-je » ?, 1995.

HAMON L., *Une République présidentielle ?*, t.1 et 2, Bordas, 1975.

HANOTEAUX G., *Histoire du Cardinal de Richelieu*, Plon, 1934.

HERRERA C-M et LE PILLOUER A. (Dir.), *Comment écrit-on l'Histoire constitutionnelle*, Ed. Kimé, 2012.

INSTITUT CHARLES DE GAULLE et al, *De Gaulle et ses Premiers ministres. 1959-1969*, Plon, Coll. « espoir », 1990.

INSTITUT MICHEL VILLEY (avec la participation de BARANGER D., HALEVI R., LAUVAUX Ph, LE DIVELLEC A. et PIMENTEL C-M.), *La notion de Gouvernement. Aspects historiques et théoriques*, Séminaire de droit politique, n°6-7, 26 octobre 2011.

IRONDELLE B. et al., *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, IRSEM, 2012.

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

JAN P., *Le Président de la République au cœur du pouvoir*, La Documentation Française, Etudes, 2011.

JENSEL-MONGE P. et VIDAL-NAQUET A. (Dir.), *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant. Réflexions sur la notion du pouvoir exécutif à partir de la Ve République*, Mare et Martin, Coll. « Droit public », 2021.

LAURENT D. et SANSON M., (Dir.), ENA (promotion René Char), *Le travail gouvernemental, Rapports de séminaire*, La Documentation française, 1996.

LAURENS A., *Le métier politique ou la conquête du pouvoir*, éd. Alain Moreau, 1980.

LAUVAUX Ph., *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif : quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruylant, 1988.

LAUVAUX Ph., *Le Parlementarisme*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2e éd., 1997.

LAUVAUX Ph., *Destin du présidentielisme*, Béhémot, 2002.

LAVROFF D., *Le système politique français de la Ve République*, 5e éd., Dalloz, 1995.

LANZA A., *L'expression constitutionnelle de l'Administration française. Contribution à l'étude des constantes constitutionnelles*, LGDJ, 1984.

LE POURHIET A-M. (Dir.), *La désignation du chef de l'Etat. Regards croisés dans le temps et dans l'espace*, Fondation Varenne, coll. « Colloques et Essais », 2012.

de LOLME J-J., *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglais comparé avec la forme républicaine et les autres monarchie de l'Europe*, Ed. Van Harrevelt, 1999.

LONG M., *Les services du Premier ministre*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1981.

LUCHAIRE F., *La responsabilité du Gouvernement*, La Documentation Française,

LUCHAIRE F. et CONAC G., *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, 1989.

MACKINTOSH J., *The British Cabinet*, Stevens and Sons, 3^e édition, 1977.

MADIVAL M-J. et LAURENT M-E., *Archives parlementaires de 1787 à 1800, première série (1787 à 1799)*, tome XXIV, Société d'imprimerie et librairie administratives et des chemins de fer, 1886.

MARTIN P., *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, coll. « Clefs », 2006.

MASSOT J., *L'Arbitre et le capitaine. La responsabilité présidentielle*, Flammarion, 1987.

MASSOT J., *Alternance et cohabitation*, La Documentation française, 1997.

MASSOT J., *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement*, La Documentation française, 2008.

MASSOT J., *Le chef du Gouvernement en France*, La Documentation française, 1979.

- MAUS D. et PASSELECQ O.(Dir.), *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958. Autour de Raymond Janot*, La Documentation française, 1997.
- MESSAGE H. et al., *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Assemblée nationale, 1996.
- MONTESQUIEU, Charles de SECONDAT, dit Baron de MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Firmin Didot, 1864.
- MORABITO M., *Le chef de l'Etat en France*, Montchrestien, Coll. « Clefs : Politique », 1996.
- MOUTOUH H. et POIROT J., *Dictionnaire du renseignement*, Perrin, 2018.
- MUEL L., *Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France depuis cent ans*, Mouillot, 1890.
- PANCRACCIO J-P et GUIGNARD P-H, *Protocole et cérémonial, l'ordre de la République*, Ed.A.Pedone, 2012.
- PIASTRA R., *Les Premiers ministres de 1958 à nos jours*, Studyrama, p 179.
- PORTELLI H., *La politique en France sous la Ve République*, Grasset, 1987.
- POUVOIRS (Revue), *Bercy*, PUF, n°168,
- POUVOIRS (Revue), *La cohabitation*, PUF, n°91, 1999
- POUVOIRS (Revue), *Le ministre*, PUF, n°36, 1986.
- POUVOIRS (Revue), *Le ministère des finances*, PUF, n°53, 1990.
- POUVOIRS (Revue), *Qui gouverne la France ?*, PUF, n°68, 1994.
- POUVOIRS (Revue), *Le Premier ministre*, PUF, n°83, 1997.
- POUVOIRS (Revue), *Serviteurs de l'Etat*, PUF, n°117, 2006.
- PRELOT M., *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Le Centurion, 1958.
- PY R., *Le secrétariat général du Gouvernement*, La Documentation française, 1985.
- QUERMONNE J-L., *L'appareil administratif de l'Etat*, Seuil, Coll. Points Politique, 1991.
- QUERMONNE J-L., *L'alternance au pouvoir*, Montchrestien, coll. « clefs », 2003.
- RAYNAUD Ph., *L'esprit de la Ve République. L'histoire, le régime, le système*, Perrin, 2017.
- RIALS S., *Le Premier ministre*, PUF, Que sais-je ?, 1981.
- ROSANVALLON P., *Le bon gouvernement*, Editions du Seuil, 2015.

ROUSSELLIER N., *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France (XIX-XXIe siècles)*, Gallimard, essais, 2015.

ROUVILLOIS F. (Dir.), *La cohabitation fin de la République ?*, F-X de Guibert, 2001, p 52.

SEGUR P. *La responsabilité politique*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1998.

SERVENT P., *Les Présidents et la guerre*, Perrin, 2017.

SUR S., *La vie politique en France sous la Ve République*, Montchrestien, 1982.

TARDIEU A., *La réforme de l'Etat*, Flammarion, 1934.

TEYSSIER A., *Histoire politique de la Ve République*, Perrin, Coll.Tempus, 2011.

de THY L., *L'écriture des lois constitutionnelles de 1875, la fondation de l'ordre constitutionnel de la IIIe République*, L.G.D.J, 2021.

TURK P., *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ-Lextenso éditions, coll. « Systèmes droit », 2011.

VALETTE J-P., *Le pouvoir exécutif français depuis la Révolution française*, L'Harmattan, 2014.

VALETTE J-P., *La dynamique du pouvoir exécutif sous la Ve République (1958-1993)*, L'Harmattan, 2020.

VEDEL G., *Livre du centenaire de la Société de législation comparée*, LGDJ, 1970.

VIANSSON-PONTE P., *Histoire de la République gaulienne*, Fayard, t.1, 1971.

VITTON de SAINT ALLAIS *La France législative, ministérielle, judiciaire et administrative sous les quatres dynasties*, Imprimerie de P. Didot l'Aînée, 1813.

WAHL N. et QUERMONNE J-L., *La France présidentielle, L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presse de Sciences-Po 1995.

WHEARE K-C, *Modern Constitutions*, 2nd éd., Oxford University Press, 1966.

WINOCK M., *Les élections présidentielles en France (1958-2012)*, Perrin, 2008.

III.Thèses et mémoires

ALTWEGG-BOUSSAC M., *Les changements constitutionnels informels*, LGDJ, Coll. Des thèses de la Fondation Varenne, 2013.

AMSON D., *Stabilité gouvernementale et ministérielle sous la Ve République*, Thèse (Dact.), Paris 1970.

ANCEL F., *Les incompatibilités parlementaires sous la Ve République*, PUF, Coll. « Travaux et recherches de l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Paris- Série science politique », 1975.

ARROUDJ C., *De la fonction ministérielle : contribution à l'étude de la constitution de la Cinquième République*, Thèse (Dact.), Lyon 2, 2007.

BLEZES P. et SINE A., *Le politique et le financement des politiques publiques*, Presse de sciences-po, 2010.

BONDUELLE A., *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la Ve République*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1990.

BRANCHET B., *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la Ve République*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1996.

CABANNES J., *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République (1959-1986)*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politique, 1990.

CHAUVET C., *Le pouvoir hiérarchique*, LGDJ, coll. « Bibliothèques de droit public », 2013.

CLAISSE A., *Le Premier ministre de la Cinquième République*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1972.

COHENDET M-A., *L'épreuve de la cohabitation : leçons d'une expérience*, PUF, 1993.

DAUGERON B., *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, Coll. « Nouvelle Bibliothèque des thèses », 2011.

DELVOLVE P. et LESGUILLONS H., *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, PUF, 1965.

DEFLINE J., *Le ministre des finances sous la Ve République. Contribution à l'étude du désenchantement d'une toute-puissance*, LGDJ, Coll. Lextenso, 2021.

DORINET B., *Le conseil des ministres en France*, Thèse (Dact.), Paris 1, 2012.

EYMERI J-M., *Les gardiens de l'Etat : une sociologie des énarques du ministère*, Thèse de sciences-politique, Paris I, 1999.

FAYE A., *Le secrétariat général du Gouvernement et les questions constitutionnelles*, Mémoire (Dact.), Paris 2, 2010.

GAUDRY S., *Le remaniement ministériel*, Thèse (Dact.), Paris II, 1977.

GICQUEL J., *Essai sur la pratique de la Ve République : bilan d'un septennat*, LGDJ, Coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1968.

GLENARD G., *L'exécutif et la Constitution de 1791*, PUF, Coll. Léviathan, 2000.

GUILLAUME S., *Antoine Pinay ou la Confiance en politique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1984.

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

IRONDELLE B., ROSENBERG O. et al., *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, IRSEM, 2012.

KOLOPP S., *Le trésor et ses mondes. Contribution à une sociologie relationnelle de l'Etat (1966-1995)*, Thèse (Dact.), ENS, 2017.

KOMNIDIS A., *La responsabilité politique du ministre sous la Cinquième République*, Thèse (Dact.), Paris II, 2010.

LANGLOIS-MEURINNE R., *Le Premier ministre dans l'administration française*, Thèse (Dact.), Paris 1965.

LE DIVELLEC A., *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1997.

LYONNET A., *Problème de coordination interministérielle sous l'égide du Premier ministre : les comités interministériels*, Thèse (Dact.), Paris, 1968.

MAYOUX J., *La solidarité ministérielle. Théorie générale. Ministère de la Restauration*. Thèse (Dact.), Paris, 1918.

MONGODIN B., *Les ministres de la Cinquième République sous les Présidences du Général de Gaulle et de Georges Pompidou*, Thèse (Dact.), Paris II, 1975.

MONTAY B., *Le pouvoir de nomination de l'exécutif sous la Ve République. De la compétence liée au pouvoir de patronage*, Mémoire de master 2 de Recherche, Université Paris II Panthéon Assas, 2013.

MONTAY B., *Doctrine des fonctions de l'exécutif*, Thèse (Dact.), Paris II, 2017.

NAK-IN S., *Les ministres de la Ve République française*, LGDJ, Coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1988.

PARODI J-L., *La Ve République et le système majoritaire*, Thèse (Dact.), Paris, PFSNSP, 1973.

- PELLETIER X., *L'interministérialité sous la Ve République*, Thèse (Dact.), Paris I, 1996.
- PIERRY L., *Le ministre des affaires étrangères. Naissance et évolution d'un représentant de l'Etat*, Thèse (Dact.), Université d'Avignon, 2011.
- POULTIER C., *L'évolution des structures ministérielles de 1800 à 1944*, Thèse (Dact.), Faculté de droit de Paris, 1960.
- REYNES F., *Le Quinquennat. Les nouveaux équilibres de la République présidentielle*, Thèse (Dact.), Université Paris II Panthéon-Assas, 2013.
- RIALS S., *Les idées politiques de Georges Pompidou*, PUF, coll. « Travaux et recherches de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris », 1977.
- SANCHEZ S., *Les règlements des assemblées nationales (1848-1851). Naissance du droit parlementaire moderne*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des thèses, 2012.
- SAVONITTO F., *Les discours constitutionnels sur la « violation de la Constitution » sous la Ve République*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2013.
- SINGSUWONU S., *Les remaniements ministériels sous la Ve République*, Thèse (Dact.), Poitiers, 2001.
- SOULOUMIAC A., *Le pouvoir de nomination*, 2 t., Thèse (Dact.), Paris II, 1979.
- SPONCHIADO L., *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, Dalloz, Coll. « Thèmes et commentaires », 2017.
- TÜRK P., *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005.
- VIMBERT C., *La « tradition républicaine » en droit public français*, Thèse (Dact.), Rouen, 1994.
- WIENNER C., *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1970.
- ZARKA J-C., *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la Cinquième République (1986-1992)*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politique, 1992.

IV-Articles, contributions, notes.

ABRIAL P., « Les attributions du SGDN », *RA*, 1978, p 305.

ALIBERT-FABRE V., « La pensée constitutionnelle du général de Gaulle à l'épreuve des circonstances », *RFSP*, 40-5, p 699-713.

- AMSELEK P., « Le rôle de la pratique dans la formation du droit », *RDP*, 1983, n°5, p 1471-1508.
- AMSON D., « La démission des ministres sous la IVe et sous la Ve République », *RDP*, 1975, n°6, p 1563-1687.
- ARDANT Ph., « Les réactions à la politisation de la fonction publique », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p 49-59.
- ARDANT Ph. et DUHAMEL O., « La dyarchie », in *Pouvoirs* n°91, 1999, p 5-24.
- ARDANT Ph., « Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel », *RDP*, n°2, 2002, p 235-255.
- ARDANT Ph., « Responsabilité politique et pénale des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement et des ministres », *RIDC*, vol. 54/2, 2002, p 465-485.
- AVRIL P., « Les chefs d'Etat et la notion de majorité présidentielle », in DUHAMEL O. et PARODI J-L. (Dir.), *La Constitution de la cinquième République*, PFNSP, 1985, p 166-178.
- AVRIL P., « Les conventions de la Constitution », *RFDC*, 1993, n°14, p 327-340.
- AVRIL P. et GICQUEL J., « La IVe entre deux Républiques », in *Pouvoirs*, n°76, 1996, p 27-43.
- AVRIL P., « Diriger le gouvernement », in *Pouvoirs*, n°83, 1997, p 31-40.
- AVRIL P., « Responsabilité et *accountability* », in BEAUD O. et BLANQUER J-M. (Dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p 85-93.
- AVRIL P., « Réflexion sur l'incompatibilité édictée par l'article 23 C », in *Mélanges P.Gélard*, Montchrestien, 2000, p 145-149.
- AVRIL P., « Equilibrer la présidence quinquennale », *Droits*, 2007, n°44, p 149-160.
- AVRIL P., « L'introuvable contrôle parlementaire », *LPA*, 14-15 juillet 2009, n°140, p 7-8.
- AVRIL P., « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme constitutionnel », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°50, 2016, pp 1507-1515.
- BACQUE R., « Hors Matignon », in POUVOIRS (Revue), *Le Premier ministre*, n°83, 1997, p 59-64.
- de BAECQUE F., « Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique ? », *Pouvoirs*, n°40, 1987, p 61-80.
- BAGARD G., « Gouvernements et remaniements à travers l'Histoire », *The Conversation*, 20 juin 2017.

BARANGER D., « Normantivisme et droit politique face aux changements constitutionnels informels. A propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac », *Jus Politicum*, n°11, 2013.

BARRE R., « Une alternance vraie », in *La cohabitation*, Alternances 1, 1986, pp 39-40.

BEAUD O., « Les conventions de la Constitutions », *Droit*, 1986, p 125-135.

BEAUD O., « Le souverain », *Pouvoirs*, n°67, 1993, p 33-45.

BEAUD O., « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. A propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1999, n°6, p 68-77.

BEAUD O. et AVRIL P., « Un double regard sur la démission de M.Strauss-Kahn », *RDP*, 1999, n°6, p 1585 et 1595.

de BEAUSSE de la HOUGUE C., « Un aspect des réformes constitutionnelles au Royaume-Uni : la disparition du Lord Chancelier », *RFDC*, 2005, p 291-310.

BELLON C., « Une démission peut changer le cours de l'Histoire », *Le Figaro*, 15 octobre 2018.

BENETTI J., « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime. Réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République », *LPA*, n°138, 2008, p 20-25.

BENETTI J. et SUTTER G., « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ? », *Politeia*, n°15, 2009, p 367-386.

BERSTEIN S., « Le ministre sous les IIIe et IV e République », *Pouvoirs*, n°36, 1986, p 15-27.

BERSTEIN S., « Une monarchie républicaine », in GARRIGUE J., GUILLAUME S. et SIRINELLI J-F. (Dir.), *Comprendre la Ve République*, PUF, 2010, p 111.

BEZES Ph., « Bercy : empire ou constellation de principauté », *Pouvoirs*, n°168, p 9-28.

BIDEGARAY C., « Le pincipe de responsabilité fondement de la démocratie. Petite promenade dans les allées du jardin des délices démocratiques », *Pouvoirs*, n°92, 2000, p 5-16.

BIDEGARAY C., « Retour sur une anaphore : la présidence normale », in *Mélanges en l'honneur du doyen J-P. Machelon*, LexisNexis, 2015, p 73-88.

BIGAUT C., « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *RA*, 1987, p 582-587.

BLACHER P., « Les pouvoirs discrétionnaires du chef de l'Etat, source de la présidentialisation du régime », *LPA*, 10 juillet 2008, p 5-15.

BLOCH-LAINE F., « L'affirmation d'une puissance », in *Pouvoirs*, n°53, 1990, p 5-15.

BLUM L., « Les deux discours », in *Le Populaire*, 21 juin 1946.

BODIGUEL J-L, KESSLER M-C et INEAU M-S., « Cent ans de secrétaires d'Etat », in *Les superstructures des administrations centrales*, Cujas, 1973.

BOY D., « Le mouvement vert », in *La politique en France et en Europe*, Presses de Sciences Po, 2007.

BRUERE M-H. et GAXIE D., « Le recrutement extra-parlementaire sous la Ve République », in *Mélanges J-C. Colliard*, Dalloz, 2014, p 339-350.

BURIN des ROZIERS E., « Le Président de la République et son Gouvernement, in *Deux constitutions de la Ve République italienne, Actes du colloque organisé par l'Association Italia-Francia et l'Ecole française de Rome*, Collection de l'Ecole française de Rome, 1988, p 8-15.

BUSSON J. et CABANNES X., « Les fonds spéciaux et le droit public financier », *LPA*, 3 août 2001, n°154, p 15-21.

CANAC Y., « La « machine élyséenne » (1974-1988) », in BERSTEIN S., REMOND R. et SIRINELLI J-F., *Les années Giscard, Institution et pratiques politiques 1974-1978*, Fayard, 2003, p 90.

CAPITANT R., « Le droit constitutionnel non écrit », in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Sirey, 1934, p 1-8.

CAPITANT R., « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1979, p 960-970.

CARCASSONNE G., « Ce que fait Matignon », *Pouvoirs*, 1994, n°68, p 31-44.

CARCASSONNE G., « Les rapports du Président français et du Premier ministre », *RFAP*, 1997, n°83, p 65-74.

CARCASSONNE G., « Rationaliser la responsabilité politique », in *Mélanges P.Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003, p 543-549.

CARCASSONNE G., « Immuable Ve République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p 27-35.

CASTAGNEZ-RUGGIU N. et LÉBOUCHER-SEBBAB A., « Les relations entre le Premier ministre et le président de la République : une question toujours débattue », in COINTET J-P. Et alii, *Un politique : Georges Pompidou*, PUF. Coll. « Politique d'aujourd'hui », 2001, p 115-138.

CAUTRES B. et al, « La République En Marche : Anatomie d'un mouvement », Enquête rendue publique par le Think Thank *Terra Nova*, octobre 2018.

CHAGNOLLAUD D., « Du pantouflage ou la « descente du ciel » », *Pouvoirs*, n°80, 1997, p 77-87.

CHAGNOLLAUD D., « Le quinquennat, c'est l'absolutisme ou l'anarchie », *L'Express*, 18 mai 2000.

CHANTEBOUT B., « A propos de l'ineffectivité de la Constitution sous la Ve République », *Politeia*,

n°4, 2003, p 35-38.

CHENOT B., « Le ministre chef d'une administration », in , *Pouvoirs*, n°36, 1986, p 79-84.

CHEVALLIER J., « La coutume et le droit constitutionnel français », *RDP*, 1970, n°6, p 1375-1416.

CLINQUART J., « L'administration des douanes en France de 1914 à 1940 », *Comité pour l'Histoire économique et financière de France*, Etude générale, 2000.

COHENDET M-A., « Cohabitation et Constitution », in *Pouvoirs*, n°91, 1999, p 33-57.

COLLIARD C-A., « Le travail gouvernemental et ces méthodes », *Chronique*, 1948.

COLLIARD J-C., « Que peut le Président ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p 15-29.

COLLIARD J-C., « L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire », in *La République, Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p 517-531.

CONAC G., « Le Secrétariat général du Gouvernement : cinquante ans d'histoire », in IFSA, *Le secrétariat général du Gouvernement*, Economica § La Documentation Française, 1986, p 11-31.

COUE A., « Parité. Emmanuel Macron, des promesses en trompe-l'oeuil ? », *Le Monde*, 28 juin 2017.

DEBBASCH C., « Président de la République et Premier ministre dans le système politique de la Ve République. Duel ou duo ? », in *RDP*, 1982, p 1175-1184.

DEGOFFE M., « La responsabilité du ministre », in BEAUD O. et BLANQUER J-M., *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, pp 240-250.

DELAHOUSSE M., « Faut-il vraiment supprimer le ministère de la justice », *Le Nouvel Observateur*, 15 septembre 2015.

DEMAREY S., « Bercy, un vrai premier ministère ? L'arme du budget », *Pouvoirs*, n°168, 2019, p 59-71.

DENOIX de SAINT MARC R., « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement » in AVRIL P. et VERPEAUX M. (Dir.), *Règles et principes non écrits du droit public*, Colloque du Sénat des 28 et 29 mai 1998, EPA, 2000, p 231.

DEROSIER J-P., « François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions*, 2015, p 509-514.

DESCLODURES H et TOULEMONDE G., « Les décrets relatifs à la composition du Gouvernement. Recherche d'une cohérence », *RDP*, 2004, n°1, p 33-66.

DETRAGIACHE-DORLENCOURT D., « Responsabilité devant l'Assemblée ou devant le Président : la responsabilité gouvernementale pendant les quatre premières années du septennat de M.Pompidou », *RDP*, 1974, p 840.

DEVOS-NICQ C., « La responsabilité comptable : le ministre comptable de fait », in BEAUD O. et BLANQUER J-M., *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p 165-178

DOLEZ B., « La composition du Gouvernement sous la Cinquième République », *RDP*, 1999, p 131-158.

DOLEZ B., « Quitter le Gouvernement. Démission et révocation des ministres sous la Cinquième République », in BEAUD O. et BLANQUER J-M., *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p 245-299.

DORD O., « « Mens sana in corpore insano » : du Gouvernement sous la Ve République », in *Pouvoirs*, n°99, 2001, p 45-48.

DRAGO G., « Le gouvernement de la France sous la Ve République », *LPA*, 2002, n°25, p 18.

DRAGO R., « Le problème de l'existence d'un ministère de la justice en France », in *Mélanges P.Drai*, Dalloz, 2000, p 37-45.

EMERI C., « Du conseil des ministres », in *Mélanges M.Laborde-Lacoste*, Bordeaux, Ed.Bière, 1963, p 191-212.

ESMEIN A., « Deux formes de Gouvernement », *RDP*, 1894, p 15-41.

FELDMAN J-P., « Le trust Lockien », in S.RIALS (Dir.), *Le droit des modernes (XIVe-XVIIIe siècles)*, LGDJ, 1994, p 135-152.

FOUCAUD F., « Le secrétaire général de l'Elysée : éclairage sur la présidentialisation du régime », *RDP*, 2010, p 1027-1054.

FRANGI M., « Le Haut commissaire : vers la resurrexion d'une fonction traditionnelle dans la République française ? », *RFDC*, PUF, 2008, p 27-40.

GAUVIN G., « Michel Debré et La Réunion : la force des convictions jacobines », in *Outre Mer, Revue d'Histoire*, 1999, p 290-291/

GERMAIN J., « Le Conseil des ministres franco-allemand, une institution en voie d'affirmation », *RA*, 2008, n°364, p 417-422.

GICQUEL J., « De la cohabitation », *Pouvoirs*, n°49, 1989, p 69-79.

GICQUEL J., « Une redéfinition des rapports entre l'Exécutif et le législatif », *Cahiers français*, janvier-février 2001, n°300, p 12-16.

GICQUEL J., « Sur l'autonomie du droit parlementaire. Aspects récents », in *Mélanges D-G. Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, 2005, p 189-202.

GICQUEL J., « Un Président qui gouverne », in P.JAN (Dir.), *La Constitution de la Ve République*.

- Réflexions pour un cinquantenaire*, La Documentation française, coll. « Etudes », 2008, p 65-74 .
- GICQUEL J-E., « La démission du Premier ministre après les élections nationales », *RA*, n°343, 2005, p 5-17.
- GICQUEL J-E., « Gouvernement », *JurisClasseur Administratif*, fascicule n°101, 4 janvier 2012.
- GICQUEL J-E., « Equilibres et déséquilibres sous la Ve République », *RFDC*, 2015, p 252-271.
- GOGUEL F., « L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *RFSP*, n°1, 1959, p 67-86.
- GOHIN O., « La récente réforme de la Constitution », *RPP*, n°1048, 2009, p 53-62.
- GOUAUD C., « Le Conseil des ministres sous la Ve République », *RDP*, 1988, n°2, p 423-498.
- GRANGER M-A., « Les décrets portant attributions de membres du Gouvernement », *RFDC*, 2013, n°94, p 335-355/
- GRIMAULT S., PERNOT J-M et UGHETTO P., « Travailler dans le changement, travailler au changement. Trois directions du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie », *Revue de l'IRES*, vol 48, 2005, p 129-145.
- GUILLAUME S., « Les ministres non gaullistes dans les gouvernements de Gaulle et Debré (juin 1958-avril 1962) : techniciens et politiques », *Histoire@Politique*, n°12, septembre-décembre 2010.
- HUMMEL J., « Histoire et temporalités constitutionnelles. Hauriou et l'écriture de l'Histoire constitutionnelle », in HERRERA C-M et LE PILLOUER A., *Comment écrit-on l'Histoire constitutionnelle*, Kimé, 2012, pp 141-172.
- IRONDELLE B. et VENNESSON P., « La défense européenne : un objet de sciences-politique », in *Politiques Européennes*, 2002/4, n°8, p 5-12.
- JAN P., « Les oppositions », *Pouvoirs*, n°108, 2004, pp 23-24.
- JANNEAU B., « Voyage au pays des « coquecigrues constitutionnelles ». Adieux au septennat », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, p 659-674.
- JEGOUZO Y., « Le Premier ministre, ministre du développement durable ? », *AJDA*, 2012, p 673-675.
- JEGOUZO Y., « Structures gouvernementales et changement », *AJDA*, 2012, p 673-675.
- JOZEFOWICZ H., « La réforme jupitérienne des institutions : un sabrage punitif sur fond de « mouvementisme » citoyen ? », in *Politeia*, n°33, juin 2018.
- LAFERRIERE J., « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1944, n°1, p 37-38.

- LAHMER M., « Le Moment 1789 et la séparation des pouvoirs », *Jus Politicum*, n°12, 2014, p 1-37.
- LAMOUREUX S., « La révision de l'article 25 de la Constitution ou la mise en place d'une incompatibilité à coquille vide », *RFDC*, n°77, 2009, p 135-145.
- LASCOMBE M., « Le Premier ministre, clé de voûte des institutions », *RDP*, 1981, n°1, p 105-161.
- LASCOMBE M., « Le soleil a rendez-vous avec la lune : Quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre ? », *RDP*, 2002, p 234-267.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESCHE X., « La réforme de l'Etat, réforme du Gouvernement ? », *AJDA*, 2004, p 617.
- LASVIGNES S., « Le secrétariat général du Gouvernement », in *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, 2006, p 11.
- LATOUR X., « Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la Xie législature », *RDP*, 2000, p 1661-1678.
- LAUVAUX Ph., « L'illusion du régime présidentiel », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p 329-347.
- LAUVAUX Ph., « Sur une décision fondatrice du Conseil Constitutionnel », *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°25, 2008, p 55-58.
- LE DIVELLEC A., « Parlementariste dualiste : entre Weimar et Bayeux », *RFDC*, n°20, 1994, p 749-758.
- LE DIVELLEC A., « La chauve souris. Quelques aspects du parlementarisme négatif sous la Ve République », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Montchrestien, 2001.
- LE DIVELLEC A., « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la Ve République », *Droits*, n°44, 2007, p 101 et 137.
- LE DIVELLEC A., « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », in *JusPoliticum*, n°6, 2011.
- LE DIVELLEC A., « La démission du Premier Ministre comme problème constitutionnel », *LPA*, n°79, 2017, pp 10-12.
- LE DIVELLEC A., « Rien n'oblige le Premier ministre à démissionner au lendemain de l'élection présidentielle », *La Croix*, 14 avril 2017.
- LE DIVELLEC A., « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la cage d'acier du parlementarisme », in *Les 60 ans de la Constitution 1958-2018*, Dalloz, 2018.
- LEMAIRE F., « Les conventions de la Constitution dans le système juridique français », *RFDC*, 1998,

n°35, p 451-515.

LEVADE A., « Les nouveaux équilibres de la Ve République », *RFDC*, 2010, p 227-256.

LEVY D., « Le rôle de la coutume et de la jurisprudence dans l'élaboration du droit constitutionnel », in *Mélanges offerts à M. Waline. Le juge et le droit public.*, t.1, LGDJ, 1974, p 39-47.

LONG M., « L'organisation du travail gouvernemental », *Revue des Sciences Morales et politiques*, 1982, n°1, p 275-329.

LUCHAIRE F., « De la méthode en droit constitutionnel », *RDP*, 1981, n°2, p 275-329.

LUCHAIRE F., « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile ! », *POUVOIRS (Revue), La cohabitation*, PUF, n°91, 1999, p 119-127.

MALHERBE G., « Les nouvelles structures gouvernementales. Gouvernement Ayraut : des innovations ministérielles », *Cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p 4-16.

MASSOT J., « Direction du Gouvernement » et « Conduite de la politique de la nation », *RA*, n°194, 1980, p 125-130.

MASSOT J., « Les ministres peuvent-ils avoir une politique du personnel ? », *AJDA*, 1977, p 603-608.

MASSOT J., « Faut-il encore un Premier ministre », *LPA*, n°103, 22 mai 2008.

MASSOT J., « Le Premier ministre éternel ressuscité », *Le Monde*, 15 janvier 2010.

MAUS D., « Démission et révocation des ministres sous la Ve République », in *Pouvoirs*, n°36, 1986, p 117-134.

MAUS D., « Quitter le Gouvernement », in BEAUD O. et BLANQUER M., *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999.

MAUS D., « Georges Pompidou et la logique de la Cinquième République », in COINTET J-P., et alii, *Un politique : Georges Pompidou*, PUF, Coll « Politique d'aujourd'hui », 2001, p 93-113.

MAUS D., « Les rapports de Valéry Giscard d'Estaing avec ses gouvernements (1974-1981) », in BERSTEIN S., REMOND R. et SIRINELLI J-F., *Les Années Giscard. Institutions et pratiques politiques (1974-1978)*, Fayard, 2003, p 113-135.

MAUS D., « Quitter le Gouvernement », in BEAUD O. et BLANQUER M., *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999.

MESTRE J., « Le Premier ministre, un oublié de la réforme ? », *LPA*, 23 octobre 2009, n°212, p 13.

de MONTCHALIN A., « Savoir c'est pouvoir. Les députés face à Bercy », *Pouvoirs*, n°168, p 99-

104.

MONTAY B., « Le pouvoir de nomination de l'exécutif sous la Ve République », *Jus Politicum*, décembre 2013, n°11, p 1-130.

MORIN M., « La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Ve République », *RDP*, 1986, n°5, p 1355-1394.

NADAL J-L., « Le rôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique », *L'ENA hors les murs*, n°744, septembre 2014.

de NANTOIS C., « La solidarité gouvernementale sous la Ve République : se soumettre, se démettre, ou disparaître », in *JusPoliticum*, n°2, 2009, p 2-36.

OBERDORFF H., « L'organisation des sommets de l'Etat en France », *RFAP*, juillet-septembre 1997, n°83, p 411-421.

PACTET P., « Réflexions sur le droit constitutionnel et son enseignement », *RDP*, 2010, n°1, p 155-169.

PARODI J-L., « Elements constitutifs et combinatoire institutionnelles », *RFSP*, n°4-5, 1984, p 628-647.

PARODI J-L., « Le Premier ministre sous la Ve République : une popularité dominée », in *Pouvoirs*, n°83, 1997, p 88-99.

PASSELECQ O., « La cohabitation et les auteurs de la Constitution de 1958 », in ROUVILLOIS F. (Dir.), *La cohabitation fin de la République ?*, F-X de Guibert, 2001, p 52.

PERVILLE G., « De Gaulle et le problème algérien en 1958 », in *Outre-Mer Revue d'histoire*, Société Française d'Histoire d'Outre-mer, 2008, p 15-27.

PEYREFITTE A., « Les trois cohabitations », *Pouvoirs*, n°91, 1999, p 25-31.

PFERSMANN O., « De l'impossibilité du changement de sens de la Constitution », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003, p 353-374.

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

PIMENTEL C-M., « Les conventions de la Constitution ou le conflit surmonté. Pour Jean Combacau », *Encyclopédie de droit politique*, 2014, consultable en ligne.

PIROUX X., « L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : vers une séparation atténuée des pouvoirs », *RDP*, 2009, n°3, p 853-875.

PLUCHON P., « Structures ministérielles sous la Ve République », *RA*, 1966, n°113, p 497.

- PONTHOREAU M-C., « Le Président de la République. Une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p 33-44.
- PORTELLI H., « La présidentialisation des partis politiques », in *Pouvoirs*, 1980, n°14, p 97-106.
- PORTELLI H., « Les premiers ministres : essai de typologie », *Pouvoirs*, n°83, 1997, p 21-30.
- QUERMONNE J-L., « La notion de pouvoir d'Etat et de pouvoir présidentiel sous la Ve République », in *Itinéraires. Mélanges en l'honneur de Léo Hamon*, Economica, coll. « Politique comparée », 1982, p 549-562.
- QUERMONNE J-L. et WAHL N., *La France présidentielle : l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, PFNSP, 1995.
- RAUX J., « Les remaniements ministériels sous la Cinquième République », *RDP*, 1965, p 220.
- RENCKI J., « Quand le trésor se réforme...A propos du projet de transformation (2009-2011) de la Direction générale du trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie », *RFAP*, 2011, n°139, p 549-562.
- RIALS S., « Réflexions sur la coutume constitutionnelle », *RA*, 1979, p 265-273.
- RIBES D., « Le rôle du ministre chargé des relations avec le Parlement », in FRAYSSE F. et HOURQUEBIE F. (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Université de Toulouse 1 Capitole, Montchrestien, Lextenso Editions, 2011, p 123-134.
- RIGAUD J., « Pouvoir et non pouvoir du ministre », *Pouvoirs*, n°36, 1986, p 5-14.
- ROSSETTO J., « La responsabilité du ministre », in BEAUD O. et BLANQUER J-M., *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p 245-266.
- ROUBAN L., « Les entourages de l'Elysée et de Matignon : 1974-1997. Première partie », *RA*, n°302, 1998, p 317-324.
- ROUBAN L., « Les entourages de l'Elysée et de Matignon : 1974-1997. Deuxième partie », *RA*, n°303, 1998, p 420-426.
- ROUBAN L., « Les entourages de l'Elysée et de Matignon : 1974-1997. Troisième partie », *RA*, n°304, 1998, p 530-538.
- ROUBAN L., « Histoire d'une institution : les secrétariats généraux des de ministère », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, décembre 2004, p 4-16.
- ROUSSELLIER N., « André Tardieu et la crise du constitutionnalisme libéral (1933-1934) », in *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, Presse de Sciences Po, 1989, p 57-70.
- SAUNIER G., « La vie quotidienne à l'Elysée du temps de François Mitterrand », *Hypothèses*, 2000/1,

p 1-17.

SAÏDJ L., « Réflexions sur une « Bastille à Bercy » : le ministère des finances à l'épreuve des mutations contemporaines », in *Mélanges P.Amselek*, Bruylant, 2005, p 709-721.

SAPIN M., « Le vrai pouvoir de Bercy », in *Pouvoirs*, n°168, 2019, p 91-97.

SAUVE J-M., « Le conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de J.Gicquel*, Montchrestien, 2008, p 497-512.

STAUB M., « Les secrétaires d'Etat autonomes », *RDP*, 1981, n°2, p 377-392.

SUET P., « Le Premier ministre acteur économique et social », in *Pouvoirs*, n°83, 1998, p 75-87.

TEMPLE H., « Souverainisme mal compris, il y a 60 ans le clash Soustelle/de Gaulle », in *Front Populaire*, 22 avril 2021.

TOULEMONDE G., « Le parlementaire en mission : encore parlementaire ou déjà agent du Gouvernement », *LPA*, 2014, n°152, p 55-60.

TRICAUD S. et WILLAERT E., « Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Elysée (1962-1974) », *Histoire@Politique*, n°8, 2009.

TRISTRAM F., « Un instrument politique mal assumé ? L'entourage de Valéry Giscard d'Estaing à l'Elysée de 1974 à 1981 », *Histoire@Politique*, n°8, 2009.

TROPER M., « Les classifications en droit constitutionnel », *RDP*, 1989, p 945-956.

TROPER M., « L'émergence du mot : Gouvernement », in *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, p 133-139.

TROPER M., « Responsabilité politique et fonction gouvernementale », in BEAUD O. et BLANQUER J-M. (Dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes § Cie, 1999, p 33-52.

TÛRK P., « Six ans d'activité de la Commission consultative de la Défense nationale », *LPA*, 24 juin 2005, n°125, p 4-13.

TURPIN D., « La présidence du Conseil des ministres », *RDP*, 1987, n°3, p 873-898.

VALENCE D., « La mémoire et l'oubli : Roger Frey (1913-1997) », in LACHAISE B., AUDIGIER F. et LAURENT S. (Dir.), *Les Gaullistes. Hommes et réseaux*, Nouveau Monde, 2013, p 169-184.

VANDENDRIESSCHE X., « L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République », *RDP*, 1996, n°3, p 873-898.

VEDEL G., « Les apports du droit comparé au droit constitutionnel français », in *Livre du centenaire du droit comparé*, Société de législation comparée, LGDJ, 1970, p 214-216

VEDEL G., « La Constitution est perfectible », in *Le Figaro Magazine*, 12 avril 1997.

VERPEAUX M., « La transparence de la vie publique face au juge constitutionnel », *La Semaine Juridique, Ed. Administration et collectivités territoriales*, 27 janvier 2014, n°4, p 27-43.

VIDAL-NAQUET A., « La revalorisation du Parlement et l'équilibre au sein de l'exécutif. Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif ? », in J.GICQUEL et alii (Dir.), *Un Parlement Renforcé ? Bilan et perspective de la réforme de 2008*, Dalloz, Coll. « Thèmes et commentaires », 2012, p 513.

YOLKA P., « Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la Ve République », *RDP*, 1999, n°3, p 719-758.

V-Rapports officiels

ATTALI J. (Prés.), *Commission pour la libération de la croissance française, 300 décisions pour changer la France*, La Documentation française XO Editions, 2008.

BALLADUR E. (Prés.), *Une Ve République plus démocratique*, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage de la Ve République, Fayard, La Documentation française, 2008.

COLMOU A-M, *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes. Quels obstacles ? Quelles solutions ?*, Rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, La Documentation française, Coll. « Rapports officiels », 1999, p 15.

COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol.1 (Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958), La Documentation française, 1987.

COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol.2 (Le Comité consultatif constitutionnel de l'avant projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958), La Documentation française, 1988.

COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol.3 (Du Conseil d'Etat eu référendum, 20 août-28 septembre 1958), La Documentation française, 1991.

COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol 4 (Commentaires sur la Constitution 1958-1959), La Documentation française, 2001.

CONSEIL D'ETAT et INSPECTION GENERALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, La Documentation française, juillet 2007.

COUR DES COMPTES, *Rapport remis au Premier ministre sur l'organisation et le fonctionnement du service d'information du Gouvernement*, septembre 2012.

COUR DES COMPTES, *Rapport au Premier ministre sur le rôle et la gestion du secrétariat général de la mer*, juillet 2013.

DALLOZ M-C., *Rapport d'information n°251 de l'Assemblée Nationale, Annexe 12 : direction de l'action du Gouvernement*, Publications officielles et informations administratives., enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 10 octobre 2012.

LE FUR M., *Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1395, Annexe 36, Pouvoirs publics*, enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 10 octobre 2013.

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GENERALE DES FINANCES et INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Bilan de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)*, septembre 2012.

JOSPIN L. (Prés.), *Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique*, remis au président de la République, le 9 novembre 2012.

MATHESON A. et alii, *Etude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires*, Editions OCDE, 2007.

NADAL J-L., *Renouer la confiance de la vie publique, Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, janvier 2015.

PICQ J. (Dir.), *L'Etat en France, Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, mai 1994.

SAUVE J-M (Prés.), *Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, remis au Président de la République le 26 janvier 2011.

SENAT, *Etude de législation comparée, La composition du Gouvernement*, n°94, 2001.

TEYSSIER A. et alii, *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat*, Ministère de l'intérieur, septembre 2014.

VEDEL G. (Prés.), *Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, JO du 16 février 1993.

VI. Ouvrages politiques ou journalistiques, biographies ou autobiographies, essais.

ABADIE F. et CORCELETTE J-P., *Georges Pompidou : le désir et le destin.*, Balland, 1994.

- ABADIE F. et CORCELETTE J-P., *Valéry Giscard d'Estaing*, Balland, 1997.
- ALLIOT-MARIE M., *Au cœur de l'Etat*, Plon, 2013.
- ALEXANDRE Ph., *Le Duel. De Gaulle-Pompidou*, Grasset, 1970.
- AMBIEL D., *Fort Matignon*, Plon, 2005.
- AMOUROUX H., *Monsieur Barre*, Ed. Robert Laffont, 1986.
- ARNAUD J., *NKM l'indomptable*, L'Archipel, 2014.
- ATTALI J., *Verbatim I, 1981-1986*, Fayard, 1993.
- ATTALI J., *Verbatim II, 1986-1988*, Fayard, 1995.
- ATTALI J., *Verbatim III, 1988-1991*, Fayard, 1995.
- ATTALI J., *C'était François Mitterrand*, Fayard, 2006.
- BALLADUR E., *Le pouvoir ne se partage pas. Conversation avec François Mitterrand*, Fayard, 2009.
- BARDOUX J., *Journal d'un témoin de la Troisième*, Fayard, 1957.
- BARRE R., *L'expérience du pouvoir. Conversations avec Jean Bothorel*, Fayard, 2007.
- BAS Ph., *Les chemins de la République*, Odile Jacob, 2019.
- BEDEI J-P., *Sur proposition du Premier ministre...Dans les coulisses du remaniement*, L'Archipel, 2015.
- BERGOUGNOUX A. et FULLA M. (Dir.), *Michel Rocard Premier ministre*, Les presses de Sciences-Po, 2020.
- BERNARD M., *La guerre des droites. De l'affaire Dreyfus à nos jours*, Odile Jacob, 2007
- BERSTEIN S., MILZA P. et BIANCO J-L., *François Mitterrand. Les années du changement (1981-1984)*, Perrin, 2001.
- BERSTEIN S, MILZA P. et SIRINELLI J-F. (Dir.), *Michel Debré, Premier ministre (1959-1962)*, PUF, 2005.
- BERTOLINO J., *Les trublions*, Stock, 1969.
- BIANCO J-L., *Si j'étais président...*, Albin Michel, 2010.
- BONTE B., *Dans le secret du Conseil des ministres : enquête dans les coulisses du salon Murat, du*

- général de Gaulle à François Hollande*, Les Editions du Moment, 2013.
- BOURMAUD F-X., *Emmanuel Macron le banquier qui voulait être Roi*, L'Archipel, 2016.
- BOURMAUD F-X., *Macron. L'invité surprise*, L'Archipel, 2017.
- BOURMAUD F-X., *Emmanuel Macron, les coulisses d'une victoire*, L'Archipel, 2017.
- BRANCA E et FOLCH A., *Histoire secrète de la droite : 1958-2008*, Plon, 2008.
- CASTAGNEZ N. et MORIN G. (Dir.), *Pierre Bérégovoy en politique*, L'harmattan, coll. « Cliopolis », 2013.
- CAZENEUVE B., *Chaque jour compte, 150 jours à Matignon*, Stock, 2017.
- CHABAN-DELMAS J., *Mémoires pour demain*, Flammarion, 1997.
- CHARBONNEL J., *Edmond Michelet*, Beauchesne, coll. « Politique et chrétiens », 1987.
- CHARBONNEL J., *A la gauche du Général*, Plon, 1996.
- CHIARADIA E., *L'Entourage du général de Gaulle. Juin 1958-avril 1969*, Editions publibook Université, coll. « Sciences humaines et sociales. Histoire », 2011.
- CHINAUD R., *De Giscard à Sarkozy. Dans les coulisses de la Ve.*, L'Archipel, 2009.
- CHIRAC J., *Mémoires*, t.1 *Chaque pas doit être un but*, NiL, 2009.
- CHIRAC J., *Mémoires*, t.2 *Le temps présidentiel*, NiL, 2011.
- CLESSIS C., PREVOST B. et WAJSMAN P., *Jacques Chirac ou la République des « cadets »*, Presse de la Cité, 1972.
- COINTET J-P. et ali, *Un politique : Georges Pompidou*, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui », 2001.
- COLOMBANI J-M et PORTELLI H., *Le double septennat de François Mitterrand : dernier inventaire*, Grasset, 1995.
- COTTA M., *Cahiers secrets de la Ve République*, t.1, *1965-1977*, Fayard, 2007.
- COTTA M., *Cahiers secrets de la Ve République*, t.2, *1977-1986*, Fayard, 2008.
- COTTA M., *Cahiers secrets de la Ve République*, t.1, *1986-1997*, Fayard, 2009.
- COTTA M., *Cahiers secrets de la Ve République*, t.1, *1997-2007*, Fayard, 2011
- COUDURIER H., *Jean-Yves Le Drian, le glaive du Président*, Plon, 2017.

- DEBRE M., *Trois Républiques pour une France, Mémoires*, t.1 *Combattre*, Albin Michel, 1984.
- DEBRE M., *Trois Républiques pour une France, Mémoires*, t.2 *Agir, 1946-1958 : dix ans d'opposition, le retour du Général de Gaulle, une nouvelle Constitution*, Albin Michel, 1988.
- DEBRE M., *Trois Républiques pour une France, Mémoires*, t.3 *Gouverner, 1958-1962*, Albin Michel, 1988.
- DEBRE M., *Trois Républiques pour une France, Mémoires*, t.4 *Gouverner autrement, 1962-1970* Albin Michel, 1993.
- DEBRE M., *Trois Républiques pour une France, Mémoires*, t.5 *Combattre toujours, 1969-1993* Albin Michel, 1994.
- DEBRE M., *Entretiens avec le général de Gaulle : 1961-1969*, Albin Michel, 1993.
- DJAMSHIDI A. et SCHUCK N., *Madame la Présidente*, Plon, 2019.
- DUMAS R., *Affaires étrangères, tome I (1981-1988)*, Fayard, 2007.
- DUMAS R., *Politiquement incorrect*, Le Cherche midi, 2015.
- DUHAMEL A., *La marche consulaire*, Plon, 2009.
- DUHAMEL A., *Une histoire personnelle de la Ve République*, Plon, 2014.
- DUHAMEL P. et SANTAMARIA J., *L'Elysée, histoire, secrets, mystères*, Plon, 2012.
- FAVIER P et MERTIN-ROLAND M., *La décennie Mitterrand*, t.1 : *Les ruptures (1981-1984)*, Editions du Seuil, 1990.
- FAVIER P et MARTIN-ROLAND M., *La décennie Mitterrand*, t.2 : *Les épreuves (1984-1988)*, Editions du Seuil, 1991.
- FAVIER P. et MARTIN-ROLAND M., *La décennie Mitterrand*, t.3 : *Les défis (1988-1991)*, Editions du Seuil, 1996.
- FAVIER P. et MARTIN-ROLAND M., *La décennie Mitterrand*, t.4 : *Les déchirements (1991-1995)*, Editions du Seuil, 1996.
- FAUVET J. et PLANCHAIS J., *La Fronde des généraux*, Arthaud, 1961.
- FEUILLOLEY P., *La France du Général de Gaulle (1958-1969). De l'acte de foi à l'ingratitude*, L'Harmattan, 2001.
- FILLON F., *Faire*, Albin Michel, 2015.
- FLEURY G., *De Gaulle : De l'enfance à l'appel du 18 juin*, Flammarion, 2007.

- FOULON C-L., *André Malraux. Ministre de l'irrationnel*, Ed.Gallimard, 2010.
- FREREJEAN A., *C'était Georges Pompidou*, Fayard, 2011.
- de GAULLE C., *Discours et messages*, t.1 *Pendant la guerre (juin 1940- janvier 1946)*, Plon, 1970
- de GAULLE C., *Discours et messages*, t.2 *Dans l'attente (février 1946- avril 1958)*, Plon, 1970.
- de GAULLE C., *Discours et messages*, t.3 *Avec le renouveau (mai 1958-juillet 1962)*, Plon, 1970.
- de GAULLE C., *Discours et messages*, t.4 *Pour l'effort (août 1962-décembre 1965)*, Plon, 1970.
- de GAULLE C., *Discours et messages*, t.5 *Vers le terme (janvier 1966-avril 1969)*, Plon, 1970.
- de GAULLE C., *Mémoires d'espoir*, t.1, *Le renouveau, (1958-1962)*, Plon, 1970.
- de GAULLE C., *Mémoires d'espoir*, t.2, *L'effort (1962-...)*, Plon, 1971.
- GERBER F., *Malraux.De Gaulle : la nation retrouvée.*, L'Harmattan, 1996.
- GISCARD D'ESTAING V., *Le Pouvoir et la Vie*, t.1 : *La Rencontre*, Compagnie 12, 1988.
- GISCARD D'ESTAING V., *Le Pouvoir et la Vie*, t.2 : *L'Affrontement*, Compagnie 12, 1991.
- GISCARD D'ESTAING V., *Le Pouvoir et la Vie*, t.3 : *Choisir*, Compagnie 12, 2006.
- HENNEN J. et VERDEZ G., *Le Conquistador. Manuel Valls les secrets d'un destin*, Editions du Moment, 2014.
- HOLLANDE F., *Les leçons du pouvoir*, Stock, 2018.
- HUCHON J-P., *Jours tranquilles à Matignon*, Grasset, 1993.
- JEANNENEY J-N., *Le moment Macron*, Editions du Seuil, 2017.
- JOSPIN L., *Lionel raconte Jospin. Le sens d'une vie (Entretiens avec P.Favier et P.Rotman)*, Seuil, Coll. « Points », 2010.
- JULLIARD J., *Les gauches françaises (1762-2012), Histoire, politique et imaginaire*, Flammarion, 2012.
- JUPPE A., *Je ne mangerai plus de cerises en hiver...*, Plon, 2009.
- JUPPE A., *Mon Chirac. Une amitié singulière*, Tallandier, 2020.
- LACHAISE B., AUDIGIER F. et LAURENT S. (Dir.), *Les Gaullistes. Hommes et réseaux*, Nouveau Monde, 2013.

- LACOUTURE J., *Paroles de Présidents*, Dalloz, 2e éd., 2011.
- LE BEGUEC G et TURPIN F., *Georges Pompidou et les institutions de la Ve République*, PIE-Peter Lang, Coll. Georges Pompidou, 2006.
- LE MAIRE B., *Des hommes d'Etat*, Grasset, 2007
- LE MAIRE B., *Jours de pouvoirs*, Gallimard, 2013.
- LIEGEOIS J-P. Et BEDEI J-P., *Le feu & L'Eau. Mitterrand-Rocard : histoire d'une longue rivalité*, Grasset, 1990.
- LIMAGNE P., *La Ve république de Charles de Gaulle et Georges Pompidou*, Ed. France-Empire, 1978.
- MACRON E., *Révolution*, XO éditions, 2016.
- MAUROY P., *Mémoires*, « Vous mettez du bleu au ciel », Plon, 2003.
- MENAGE G., *L'oeuil du pouvoir*, t 1 : *Les affaires de l'Etat (1981-1986)*, Fayard, 1999.
- MESSMER P., *Ma part de France : entretiens avec Philippe de Saint Robert*, François-Xavier de Guibert, 2003.
- MESSMER P., *Mémoires*, Albin Michel, 1992.
- MONOD J., *Les vagues du temps, mémoires*, Fayard, 2009.
- MURON L., *Pompidou*, Flammarion, 1994.
- PEYREFITTE A., *C'était de Gaulle. « La France redevient la France »*, t.1, Fayard, 1994.
- PEYREFITTE A., *C'était de Gaulle. « La France reprend sa place dans le monde »*, t.2, Fayard, 1997.
- PEYREFITTE A., *C'était de Gaulle. « Tout le monde a besoin d'une France qui marche »*, t.3, Fayard, 2000.
- PHILIPPE E. et BOYER G., *Impressions et lignes claires*, JC Lattés, 2021.
- POMPIDOU G., *Anthologie de la poésie française*, Hachette, 1961.
- POMPIDOU G., *Le nœud gordien*, Plon, 1974.
- PRISSETTE N., *Emmanuel Macron. Le président inattendu*, First Editions, 2017.
- ROCARD M., *Si la gauche savait*, entretiens avec Georges-Marc Benamou, Robert Laffont, 2005.

- ROUSSEL E., *Georges Pompidou (1911-1974)*, Perrin, Coll. Tempus, 2004.
- ROUSSEL E., *Valéry Giscard d'Estaing*, Editions de l'Observatoire, 2018.
- RUDELLE O., *Mai 58. De Gaulle et la République*, Plon, Coll. Espoir, 1988.
- SAMUEL P., *Michel Debré. L'architecte du Général*, Arnaud Franel Editions, 1999.
- SARKOZY N., *Témoignage*, XO éditions, 2006.
- SARKOZY N., *Ensemble*, XO éditions, 2007.
- SARKOZY N., *Tout pour la France*, Plon, 2016.
- SAUNIER G. (Dir.), *Mitterrand ; les années d'alternance*, Nouveau Monde, Coll. « Histoire », 2019.
- SCHRAMECK O., *Matignon Rive gauche. 1997-2001*, Seuil, 2001.
- SEGUR P., *Gouvernants : quelle responsabilité ?* L'Harmattan, 2001.
- TABARD G., *La malédiction de la droite : 60 ans de rendez-vous manqués*, Perrin, 2019.
- TANDONNET M., *Histoire des présidents de la République*, Perrin, 2013.
- TEYSSIER A., *De Gaulle 1969. L'autre révolution*, Perrin, 2019.
- TRICOT B., *Les sentiers de la paix*, Plon, 1972.
- UNGER G., *Gaston Defferre*, Fayard, 2011.
- VALLS M., *L'exigence*, Grasset, coll. »Documents français », 2016.
- VEDRINE H., *Les Mondes de François Mitterrand – A l'Elysée de 1981 à 1995*, Fayard, 1996.
- WINOCK M., *François Mitterrand*, Gallimard, coll. « Biographie », 2015.

V.Articles de presse

- ALEXANDRE I. et CORRE M., « Des démissions qui questionnent la nouvelle gouvernance », *La Croix*, 3 octobre 2018.
- ARFI F., « La vie de château sur fonds publics des époux de Rugey », *Mediapart*, 10 juillet 2019.
- BABAUD A., « Les mystères de l'opération Evières », *Le Point*, 9 mai 2013.
- BACQUE R. et SCHNEIDER V., « Nicolas Bazire, conseiller influent de Nicolas Sarkozy », *Le*

Monde, 22 septembre 2011.

BACQUE R., « La folie domestique du couple Thévenoud », *Le Monde*, 11 septembre 2014.

BACKMANN R., « Les barons voraces », *Le Nouvel Observateur*, 31 juillet 1972.

BAIETTO T., « Gouvernement Valls : les écologistes sont-ils vraiment un problème pour Hollande ? » in *France Info*, 1er avril 2014.

BARILLON R., « La mise en place du nouveau gouvernement Pompidou consacre une nouvelle orientation du régime », *Le Monde*, 17 avril 1962.

BERDAH A., « Les ministres battus aux législatives devront démissionner du gouvernement », *Le Figaro*, 17 mai 2017.

BLIN S., « Le combat judiciaire de Roger Hanin contre un fils de François Mitterrand », *Le Figaro*, 11 octobre 2015.

BOY D., « Le mouvement vert », in *La politique en France et en Europe*, Presses de Sciences Po, 2007.

BRETEAU P., « Oui, un ministre peut démissionner malgré le refus du Président », *Le Monde*, 2 octobre 2018.

BROSSOLETTE S-P., « Baroin, ou la mue de l'éternel benjamin », *Le Point*, 11 octobre 2010.

CORI N. et AUFRAY A., « Borloo, le centre d'intérêt de Sarkozy », *Libération*, 26 octobre 2010.

DAMGE M., « Parité : la composition du Gouvernement ne remplit pas toutes les promesses du candidat Macron », in *Le Monde*, 17 octobre 2018.

DAVET G et LHOMME F., « Le jour où...François Hollande a limogé Jean-Marc Ayrault », *Le Monde*

DESCOURS G., « La photo du Gouvernement, une tradition codifiée », *Le Figaro*, 18 mai 2017.

DUPONT T., « Ministre battu, ministre fichu : Ayrault a-t-il fait du zèle ? », *L'Express*, 24 mai 2012.

DURIEZ J., « Qu'est-ce qu'un remaniement ministériel », *La Croix*, 10 octobre 2018.

EQUY L., « Fillon, l'inauvouable de Matignon », *Libération*, 14 novembre 2010.

ETCHEBERS-SOLA L., « Portugal, le nouveau gouvernement d'Antonio Costa est en marche », *Le petit journal*, 6 novembre 2019.

FERRAN B., « La parité des ministres n'est plus respectée », *Le Figaro*, 24 juin 2009.

- FRESSOZ F., « Nicolas Sarkozy, un Premier ministre bis », in *Les Echos*, 1er juin 2005.
- FRESSOZ F., « Un changement d'équipe qui signe l'affaiblissement de la puissance présidentielle », *Le Monde*, 16 janvier 2010
- GATTEGNO H., « Un remaniement subi pour Emmanuel Macron, un remaniement souhaité pour Edouard Philippe », *Le Journal du Dimanche*, Editorial, 7 octobre 2018,
- GATTEGNO H., « Avec Valls, Hollande s'impose une cohabitation », in *VanityFair*, 1er avril 2014.
- GAURON R. et JOSEPH M., « Les dates clés qui ont façonné la carrière de François Fillon », *Le Figaro*, 21 novembre 2016.
- GISCARD D'ESTAING, « Et maintenant le quinquennat ! », *Le Monde*, 11 mai 2000.
- GONZALES P., « Le conseiller spécial de Christiane Taubira sommé de démissionner », *Le Figaro*, 16 juin 2014.
- GOSSEMENT A., « Emmanuel Macron, nommez un vice-Premier ministre en charge du développement durable », *Libération*, 5 mai 2017.
- GREMILLET M., « Rossinot prend toute la place », *Libération*, 18 février 2018.
- HELIN V., « Et si la clé pour la reprise économique se trouvait sous l'océan », *Le Figaro Vox*, 14 août 2014.
- HUET S., « Législatives près d'un français sur deux souhaite une cohabitation », *Le Figaro*, 7 mai 2017.
- JAIGU C., « Sarkozy élabore un gouvernement de combat », *Le Figaro*, 12 novembre 2010.
- JAKUBYSZYN C., « Ouverture, parité, diversité : Sarkozy persiste et signe », *Le Monde*, 20 juin 2017.
- JEUDY B., « La nomination de Fillon à Matignon ne fait guère de doute », *Le Figaro*, 7 mai 2007.
- KREMPF A., « Le vrai du faux. La parité stricte respectée au Gouvernement depuis 2012 ? », *France Info*, 8 septembre 2016.
- LAVEL G-C., « Remaniement imminent : Hollande a soumis une série de noms à la Haute autorité pour la transparence », *Le Huffington Post*, 8 février 2016.
- LEBOUCQ F., « Un ministre est-il obligé de continuer à travailler si le président refuse sa démission », *Libération*, 2 octobre 2018.
- LEMAIRE A. et MALINGRE V., « La démission de Gérard Collomb ébranle Emmanuel Macron », *Le Monde*, 3 octobre 2018.

- LEMAIRE A. et PIETRALUNGA C., « Macron se sépare de Philippe », *Le Monde*, 4 juillet 2020.
- MALAURIE G. et THIERRY M., « Delphine Batho : « la vraie raison de mon départ », Interview réalisée pour *L'Obs*, 4 septembre 2013.
- MALINGRE V., « Gérard Collomb présente sa démission du Gouvernement, Emmanuel Macron la rejette », *Le Monde*, 2 octobre 2018.
- MATHIEU T., « Comment Brigitte Macron a repéré Jean-michel Blanquer sur Europe 1 », *Europe 1*, 1er février 2019.
- MICHELON V., « Promesses de campagne d'Emmanuel Macron, l'évaluation des ministres commence mardi », *LCI*, 3 juillet 2018.
- MORDACQ F., « La LOLF, 10 ans de pratique », in *Gestion des finances publiques*, n°6, 2016, p 4-9.
- NOBLECOURT M., « Premier conseil des ministres pour le Gouvernement de Lionel Jospin », *Le Monde*, 6 juin 1997.
- MEUS C., « Le Gouvernement de Lionel Jospin », « Affaires étrangères : Hubert Védrine », *Le Figaro*, 6 juin 1997.
- MEUS C., « Sarkozy-Fillon, les secrets d'un couple qui dure », *Le Figaro*, 19 novembre 2010.
- PASQUALINI J., « Comment Nicolas Hulot justifie la démission du gouvernement », *France Info*, 28 août 2018.
- PASSERON A., « Les dernières heures du gouvernement Debré, et les ultimes consultations de Monsieur Pompidou », *Le Monde*, 17 avril 1962.
- PEROU O., « Comment l'Armée a fait campagne pour le cumul de Le Drian », *Le Point*, 30 novembre 2016.
- PERREAULT A., « Chevènement, un ancien ministre aux démissions fracassantes », *Le Figaro*, 29 août 2016.
- PHILIPPE-VIELA O., « Une démission à valeur stratégique et déontologique », *20 minutes*, 6 décembre 2016.
- PIQUARD A., « La fin du ministère de l'identité nationale : un leurre », *Le Monde*, 15 novembre 2010.
- POUSSIELGUE G., « Le choix du Premier ministre est déjà arrêté », *Les Echos*, 8 mai 2017.
- RAULIN N. et AESCHIMANN F., « Aubry précipite sa sortie », *Libération*, 21 juin 2000.

RESCAN M. et PIETRALUNGA C., « La démission de François de Rugy prend de court l'exécutif », *Le Monde*, 17 juillet 2019.

REVEL R., *Les cardinaux de la République*, First Editions, 2016.

ROGER P., « Cohérence ou cohabitation », *Le Monde*, 12 mai 2012.

ROVAN A., « Xavier Darcos, le ministre sacrifié des régionales », *Le Figaro*, 23 mars 2010.

de ROYER S., « Nicolas Sarkozy poursuit l'ouverture dans le gouvernement Fillon 2 », *La Croix*, 19 juin 2007.

de ROYER S., « Le singulier tête à tête d'adieu du couple exécutif à l'Elysée », *Le Figaro*, 6 décembre 2016.

SAINT-CLAIR F., « La société civile et Macron : de la martingale au maillon faible », *Le Figaro*, 19 septembre 2018.

SAYS F., « Qu'est-ce qui est petit, politique, et revient à la mode tous les cinq ans », *France Culture*, 15 mars 2017.

SAYS F., « Affaires : à partir de quand faut-il démissionner ? », in *France Culture*, Le Billet Politique, 22 mars 2017.

SAYS F., « Evaluation des ministres : la République des managers », *Slate*, 7 juillet 2018.

SCHUCK N. et HACOT V., « Macron veut supprimer l'ENA, ses ex-camarades de promo se rebiffent », *Le Parisien*, 19 avril 2019.

SOUCHERE J., *L'île aux requins*, Edité et distribué par l'auteur, 1973.

SOULERY J-C., « Remaniement. Démissionnaire hier, François Fillon renommé ce matin », *La Dépêche*, 14 novembre 2010.

TABARD G., « Le futur Premier ministre d'un ancien Président », *Le Figaro*, 6 décembre 2016.

TASSEL F., « Ministre et mis en examen un cumul autorisé », *Libération*, 15 mai 2002.

TREHARD Y., « Sarkozy aurait dû faire le ménage tout de suite », *Le Figaro*, 1er juillet 2010.

URVOY M., « Pour sauver la fin du fim », *Ouest France*, 7 décembre 2016.

VALDIGUIE L., « Le Maire à Matignon, Castaner à la Défense, Valls au Quai d'Orsay...la note secrète de Gilles Legendre à l'Elysée pour le remaniement », *Marianne*, 5 juin 2010.

VALLS M., *L'exigence*, Grasset, coll. «Documents français », 2016.

VIGOGNE L., « Borloo, l'affranchi », *L'Express*, 17 novembre 2010.

VISOT M., « Michel Sapin-Emmanuel Macron : les meilleurs ennemis de Bercy », *Le Figaro*, 16 juin 2016.

WAKIM N., « M.Sarkozy et Fillon ont élaboré un gouvernement resserré sous le signe de l'ouverture », *Le Monde*, 17 mai 2017.

WENZ-DUMAS F., « La méthode Fillon envisagée à Matignon », *Libération*, 8 mai 2007.

WESFRIED M., « Edouard Philippe réitère son soutien à Richard Ferrand », *Le Figaro*, 30 mai 2017.

« Dominique de Villepin : une loi sur l'égalité des chances », *Le Monde*, 25 novembre 2005.

« Michèle Alliot-Marie quitte le Gouvernement », in *Le Point* du 27 février 2011.

« Sarkozy pourrait dévoiler entre les deux tours le nom de son Premier Ministre », *Le Point*, 18 avril 2012.

« Le Drian aurait refusé Matignon », *Ouest France*, 31 mars 2014.

« Portugal : Passos Coelho présente son gouvernement minoritaire de droite », *L'Express*, 27 octobre 2015 ?

« Sylvia Pinel, la petite musique radicale », *La Croix*, 22 décembre 2016.

« Premier conseil des ministres pour le nouveau gouvernement de « 600 jours » de Jean Castex, *Le Monde*, 7 juillet 2020.

Index Onomatique

A

Albanel (Christine), 398, 431
Alliot-Marie (Michèle), 120, 122, 200, 231, 232, 323, 330, 334, 379, 423, 427, 446, 449, 562, 608, 666, 667, 720
Ambiel (Dominique), 134, 574
Ardant (Philippe), 36, 246, 497, 510, 520, 529, 538
Attali (Jacques), 216, 218, 219, 220, 222, 386, 410, 457, 458, 683
Avril (Pierre), 25, 31, 40, 79, 81, 84, 89, 203, 249, 251, 270, 275, 276, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 288, 425, 453, 454, 455, 485, 489, 491, 511, 512, 516, 529, 542, 568, 570

B

Bacon (Paul), 213, 391, 392
Badinter (Robert), 58, 396, 418, 611, 673
Balladur (Edouard), 117, 118, 121, 131, 157, 162, 219, 222, 223, 285, 396, 408, 421, 438, 444, 457, 458, 459, 460, 461, 535, 599, 604, 605, 606, 607, 680, 683, 687, 698, 699, 704, 710, 711, 713
Baranger (Denis), 37, 51
Bardoux (Jacques), 741, 744, 745, 746, 747, 753
Barnier (Michel), 104, 129, 374, 437, 438, 718
Baroin (François), 57, 373, 424, 444
Barre (Raymond), 110, 112, 114, 117, 127, 132, 141, 374, 395, 412, 416, 443, 481, 522, 567, 585, 591, 648, 659, 674, 677, 678, 693, 723
Barrot (Jacques), 218
Bas (Philippe), 139, 229
Batho (Delphine), 558, 582, 583, 719
Baumgartner (Wilfrid), 560
Baylet (Jean-Michel), 217, 418
Bayrou (François), 118, 144, 174, 401, 421, 422, 423, 606, 607
Beaud (Olivier), 31, 37, 268, 276, 277, 288, 512
Bérégovoy (Pierre), 111, 115, 116, 118, 136, 141, 395, 419, 444, 538, 603, 711
Bertrand (Xavier), 142, 218, 379, 397, 405, 429, 430, 562, 672, 680, 700, 702
Bianco (Jean-Louis), 218, 222, 229, 230, 395, 457, 458, 459
Bigot (Grégoire), 735
Billote (Pierre), 390
Bodin (Jean), 15, 644, 645, 646, 650
Bonaparte (Louis-Napoléon), 298
Bonaparte (Napoléon), 17
Bonduelle (Alexandre), 36, 302, 330
Borloo (Jean-Louis), 62, 111, 142, 192, 200, 422, 423, 560, 680, 700, 719, 724
Boulin (Robert), 127, 145, 417, 525, 565
Bouvier (Michel), 264
Burin des Rozières (Etienne), 496
Bussereau (Dominique), 373, 423, 438, 613

C

Cabannes (Jean), 37, 98, 106, 113, 130, 496, 563, 567, 582, 585, 588, 593, 699, 714, 817
Carignon (Alain), 604
Caron (Mathieu), 29, 35, 37, 39, 97, 162, 163, 233, 242, 252, 265, 281, 360, 370, 510, 551, 562,
563, 593, 621, 622, 684, 685, 692, 693, 706, 720, 725, 743, 757, 759, 788, 799, 812, 815
Carré de Malberg (Raymond), 299
Cazeneuve (Bernard), 156, 327, 339, 377, 427, 535
Chaban-Delmas (Jacques), 89, 90, 110, 114, 127, 140, 142, 181, 214, 215, 222, 283, 310, 312,
315, 323, 326, 327, 329, 332, 346, 351, 358, 393, 394, 406, 428, 435, 459, 505, 506, 507, 509,
510, 518, 519, 521, 526, 539, 598, 599, 615, 687, 717, 723
Chagnollaude (Dominique), 381
Charasse (Michel), 428
Chevallier (Jacques), 273
Chevallier (Jean-Jacques), 548, 602
Chevenement (Jean-Pierre), 412
Chirac (Jacques), 64, 76, 77, 81, 86, 90, 93, 110, 111, 112, 114, 117, 119, 121, 129, 135, 142,
153, 158, 162, 177, 183, 200, 214, 217, 218, 219, 220, 222, 223, 231, 233, 252, 253, 261, 283,
285, 373, 374, 375, 378, 396, 397, 412, 416, 417, 421, 422, 423, 424, 427, 428, 434, 437, 438,
439, 443, 444, 446, 447, 453, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 509, 510, 517, 521,
523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 534, 538, 555, 559, 572, 582, 583, 586, 587, 589, 605, 607,
608, 631, 667, 677, 678, 680, 687, 688, 690, 700, 711, 712, 713, 719, 723, 724
Claisse (Alain), 36
Clémenceau (Georges), 152, 626, 676, 750
Cohendet (Marie-Anne), 37
Colbert (Jean-Baptiste), 648
Collomb (Gérard), 118, 177, 178, 182, 193, 261, 379, 401, 402, 427, 436, 556, 560, 584
Cornut-Gentile (Bernard), 63, 580
Couve de Murville (Maurice), 104, 109, 114, 126, 183, 213, 391, 392, 406, 434, 443, 504, 538,
586, 598, 686
Cresson (Edith), 111, 115, 136, 141, 371, 386, 419, 444, 481, 509, 510, 517, 518, 522, 559, 560,
582, 660, 677, 713, 724

D

Darcos (Xavier), 429, 430, 440, 559, 591, 592, 611
Daugeron (Bruno), 382
Debbasch (Roland), 479
Debré (Jean-Louis), 218, 421, 427
Debré (Michel), 33, 60, 84, 86, 88, 89, 104, 106, 109, 114, 117, 119, 120, 124, 126, 140, 179,
199, 204, 208, 212, 213, 214, 227, 283, 369, 388, 391, 392, 393, 406, 415, 416, 443, 477, 479,
483, 490, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 507, 510, 512, 513, 514, 517, 518, 521, 523, 544, 581,
585, 586, 588, 589, 686, 709, 717
Deferre (Gaston), 58, 111, 115, 118, 436, 568, 673
Delors (Jacques), 556, 558, 611
Donnedieu de Vabres (Renaud), 373, 605
Duhamel (Olivier), 473, 498, 499, 508, 530, 557, 559, 560, 561, 682, 684, 694, 703, 704, 714
Dumas (Roland), 116, 351, 427, 660, 667, 718
Dutreil (Renaud), 423

F

Fabius (Laurent), 107, 111, 120, 128, 132, 136, 141, 231, 377, 417, 444, 522, 538, 559, 601, 602,

611, 667, 668, 687, 696, 698, 709, 712, 718, 725
Faure (Edgar), 120, 124, 369, 410, 418, 586, 611, 629, 630, 659
Fillon (François), 57, 62, 73, 91, 94, 104, 116, 129, 148, 184, 199, 200, 378, 398, 399, 407, 430,
436, 440, 447, 448, 549, 550, 555, 590, 591, 605, 613, 666, 680, 683, 684, 688, 689, 690, 700,
708, 710, 711, 712, 713, 719, 720
Fiterman (Charles), 111, 118, 417
Fourcade (Jean-Pierre), 81, 374
Fournier (Jacques), 36, 165, 714
Foyer (Jean), 122, 145
Frey (Roger), 126, 131, 214, 391, 392, 711

G

Gambetta (Léon), 675, 739, 748, 749, 761
Gaulle (Charles de), 11, 12, 20, 27, 28, 29, 32, 33, 43, 46, 55, 60, 61, 63, 66, 68, 85, 86, 87, 88,
89, 91, 100, 109, 113, 114, 117, 119, 120, 121, 124, 125, 126, 127, 138, 140, 142, 145, 149,
161, 178, 179, 183, 185, 186, 203, 204, 206, 207, 208, 212, 213, 214, 215, 221, 227, 228, 233,
234, 235, 242, 243, 249, 251, 254, 256, 257, 269, 283, 284, 291, 293, 299, 301, 302, 303, 304,
305, 306, 314, 322, 324, 341, 342, 367, 369, 370, 382, 387, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 402,
403, 406, 408, 409, 411, 413, 414, 415, 433, 434, 435, 436, 439, 456, 469, 471, 475, 477, 478,
481, 483, 484, 486, 487, 489, 494, 495, 496, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 507, 510,
512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 521, 522, 533, 538, 540, 542, 543, 552, 556, 560, 579,
580, 581, 582, 584, 588, 589, 601, 617, 628, 630, 631, 640, 657, 658, 669, 680, 686, 695, 707,
709, 711, 717, 718, 719, 745, 759, 762, 763, 815
Gaymard (Hervé), 437, 438, 596, 608
Gicquel (Jean), 122, 382, 534, 556
Gicquel (Jean-Eric), 36, 84, 485, 536, 538, 539, 540, 541, 542, 544, 545, 681, 707, 711, 766
Giraud (André), 253, 459
Giraud (Michel), 680
Giscard d'Estaing (Valéry), 77, 81, 90, 110, 112, 114, 121, 127, 140, 141, 142, 145, 147, 175,
177, 222, 285, 369, 374, 375, 394, 396, 406, 409, 416, 417, 427, 443, 458, 459, 507, 509, 521,
523, 524, 525, 526, 561, 567, 581, 582, 591, 631, 651, 677, 694, 709, 710, 711, 712, 713, 719,
723
Gohin (Olivier), 22, 175, 221, 539
Grévy (Jules), 10, 19, 208, 211, 238, 458, 532, 741, 749
Guéant (Claude), 229, 231, 427, 432, 559, 592
Guichard (Olivier), 110, 114, 117, 157, 416, 699
Guigou (Elisabeth), 445, 446, 464, 607, 679
Guillaumat (Pierre), 60, 126, 391

H

Hamon (Benoît), 66, 196, 547, 558, 583
Hamon (Francis), 502, 538
Hauriou (Maurice), 16, 43, 750, 751, 752
Hernu (Charles), 600, 601, 602
Hollande (François), 57, 65, 93, 96, 111, 113, 120, 130, 144, 156, 159, 174, 220, 226, 229, 231,
283, 376, 377, 378, 398, 418, 419, 420, 426, 427, 432, 440, 441, 449, 451, 452, 509, 510, 518,
527, 528, 558, 578, 590, 605, 646, 671, 678, 680, 689, 690, 712, 713, 719, 720, 722, 723, 725
Houphouët-Boigny (Félix), 109, 117, 415, 434, 613
Hulot (Nicolas), 66, 118, 121, 178, 182, 193, 261, 401, 420, 560, 578, 584, 709

J

Jacquinet (Louis), 85, 109, 709
Jan (Pascal), 36, 166, 691
Janot (Raymond), 245
Jeanneney (Jean-Marcel), 109, 391
Jobert (Michel), 111, 115, 118, 417, 515
Jospin (Lionel), 66, 107, 111, 112, 115, 120, 129, 153, 162, 220, 222, 223, 233, 252, 253, 285, 398, 417, 418, 439, 442, 445, 446, 461, 462, 463, 464, 465, 535, 605, 659, 679, 680, 687, 693, 698, 699, 711, 712, 713, 719, 724, 725
Jouyet (Jean-Pierre), 220, 229, 398, 399, 611
Joxe (Louis), 214, 392, 658, 709
Joxe (Pierre), 427, 611
Juppé (Alain), 57, 64, 76, 103, 111, 116, 120, 129, 132, 155, 162, 184, 192, 200, 231, 374, 379, 396, 397, 420, 421, 428, 432, 436, 444, 445, 460, 521, 538, 583, 590, 593, 594, 614, 667, 669, 688, 693, 696, 700, 711, 713, 719

K

Kosciusko-Morizet (Nathalie), 62, 142, 255, 379, 449, 612
Kurz (Sebastian), 778, 779

L

Lacoste (Pierre), 601, 602, 657
Lanxade (Jacques), 431
Larcher (Gérard), 407, 458
Lauvaux (Philippe), 22, 23, 32, 37, 204, 206, 240, 471, 474, 479, 489, 529, 530, 595, 773, 776, 781, 785, 787
le Divellec (Armel), 24, 25, 38, 181, 182, 205, 209, 258, 773, 776, 781, 785, 787
Le Maire (Bruno), 217, 220, 385, 401, 402, 424
Lecanuet (Jean), 81, 110, 114, 117, 327, 416, 458, 580, 651
Lecourt (Robert), 109, 117, 658, 709
Léotard (François), 81, 421, 458, 459, 460, 586, 607
Luchaire (François), 272, 479, 496

M

Mac-Mahon (Patrice), 10, 248
Macron (Emmanuel), 96, 118, 154, 158, 159, 195, 199, 201, 218, 220, 225, 234, 261, 266, 379, 380, 401, 402, 403, 404, 408, 410, 412, 420, 426, 451, 452, 556, 566, 590, 591, 594, 605, 646, 647, 669, 678, 683, 684, 690, 693, 694, 701, 702, 712, 713, 716, 717, 718, 719, 720, 722, 725
Malraux (André), 60, 109, 113, 114, 120, 121, 213, 390, 391, 695
Massot (Jean), 19, 26, 29, 33, 71, 86, 94, 257, 426, 503, 506, 632, 760
Mauroy (Pierre), 90, 111, 115, 128, 129, 132, 136, 141, 183, 200, 218, 283, 395, 417, 418, 436, 444, 508, 510, 517, 521, 568, 586, 667, 709, 710, 718, 724
Maus (Didier), 184, 194, 196, 557, 561
Mehaignerie (Pierre), 459, 460, 604
Melin-Soucramanien (Ferdinand), 21, 176, 381
Mer (Francis), 397, 422, 578
Merkel (Angela), 799, 806, 811
Messmer (Pierre), 103, 110, 114, 120, 127, 140, 157, 225, 233, 390, 392, 393, 406, 518, 522, 585, 586, 589, 687, 717, 723
Michelet (Edmond), 109, 213, 565, 581

Millon (Charles), 421
Mitterrand (François), 57, 81, 86, 90, 91, 109, 111, 115, 116, 118, 119, 128, 129, 130, 140, 141, 162, 177, 183, 192, 200, 216, 218, 219, 220, 222, 223, 230, 252, 253, 282, 285, 371, 376, 386, 389, 390, 394, 395, 396, 417, 418, 419, 420, 427, 428, 431, 444, 445, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 464, 465, 481, 507, 508, 509, 510, 514, 517, 518, 520, 521, 522, 529, 533, 534, 554, 559, 568, 582, 586, 589, 591, 597, 600, 601, 602, 603, 604, 628, 651, 658, 661, 666, 667, 678, 684, 687, 694, 703, 709, 711, 712, 713, 714, 718, 719, 720, 724
Mitterrand (Frédéric), 399
Mollet (Guy), 478, 495, 628, 659
Monod (Jérôme), 220
Montebourg (Arnaud), 66, 196, 426, 547, 558, 583, 646, 722
Montesquieu (Charles-Louis de Secondat Baron de la Brede, de), 9, 14, 15
Morabito (Marcel), 10

N

Nadal (Jean-Louis), 226
Noir (Michel), 586
North (Lord), 53, 782, 783

O

Ortoli (François-Xavier), 723

P

Pasqua (Charles), 421, 458, 460, 596
Pécresse (Valérie), 200
Perben (Dominique), 143, 374, 423, 673
Pétain (Philippe), 18, 20, 150
Pflimlin (Pierre), 214, 495, 659
Philippe (Edouard), 96, 118, 195, 380, 401, 402, 429, 436, 606
Pinay (Antoine), 63, 214, 391, 556, 560, 579, 580, 581, 628
Poincaré (Raymond), 152, 742, 745
Pompidou (Georges), 57, 86, 89, 104, 109, 110, 114, 117, 120, 121, 126, 127, 131, 140, 142, 145, 178, 179, 181, 186, 207, 208, 209, 214, 215, 227, 257, 367, 369, 370, 392, 393, 394, 406, 409, 415, 416, 426, 427, 428, 434, 435, 436, 443, 480, 481, 486, 487, 498, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 509, 510, 515, 517, 519, 520, 521, 522, 526, 533, 538, 539, 540, 542, 543, 544, 581, 585, 586, 589, 598, 599, 631, 669, 686, 687, 709, 717, 719, 723
Poniatowski (Michel), 81, 110, 114, 117, 121, 375, 416, 427, 567, 568
Pons (Bernard), 439
Portelli (Hugues), 303, 311
Prélot (Marcel), 201

Q

Quermonne (Jean-Louis), 36, 674, 685

R

Raffarin (Jean-Pierre), 104, 111, 112, 130, 133, 134, 154, 183, 184, 200, 218, 318, 328, 329, 336, 337, 373, 374, 397, 407, 422, 436, 438, 439, 440, 446, 510, 517, 523, 532, 549, 554, 571, 572, 574, 575, 578, 591, 605, 612, 680, 687, 688, 689, 712, 713, 718, 724, 725
Raimond (Jean-Bernard), 253, 459
Renzi (Mattéo), 776
Reynaud (Paul), 124, 138, 179, 208, 243, 249, 256, 257, 478, 494, 496, 740
Richard (Alain), 253, 464

Robien (Gilles de), 422
Rocard (Michel), 66, 69, 90, 111, 115, 119, 128, 133, 136, 183, 219, 376, 417, 428, 444, 481,
508, 509, 510, 517, 518, 520, 521, 559, 651, 687, 713, 720, 721
Rousseau (Jean-Jacques), 9, 649
Rousselier (Nicolas), 12, 26, 28, 740, 760
Rouvillois (Frédéric), 342
Royal (Ségolène), 377, 419, 445, 450, 591, 719

S

Sarkozy (Nicolas), 57, 62, 73, 90, 91, 94, 111, 112, 116, 119, 142, 144, 154, 156, 157, 158, 159,
192, 199, 200, 202, 219, 220, 229, 231, 373, 374, 378, 397, 398, 399, 403, 407, 408, 422, 423,
424, 428, 429, 432, 440, 447, 449, 450, 451, 452, 509, 549, 550, 554, 555, 558, 559, 566, 567,
571, 587, 588, 590, 593, 594, 605, 608, 611, 614, 631, 655, 673, 678, 680, 683, 684, 689, 690,
693, 700, 708, 709, 712, 713, 719, 721, 760
Schrameck (Olivier), 431
Schumann (Maurice), 240, 390, 589, 628
Soustelle (Jacques), 63, 106, 124, 125, 126, 199, 214, 391, 580, 658
Stirn (Olivier), 146
Strauss-Kahn (Dominique), 101, 399, 605, 698
Sudreau (Pierre), 213, 392, 580, 584

T

Talleyrand-Périgord (Charles-Maurice de), 718, 757
Tardieu (André), 151, 668, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 748, 753, 760
Taubira (Christiane), 57, 196, 225, 377, 449, 450, 547, 558, 578, 673
Toubon (Jacques), 103, 421, 439
Toulemonde (Gilles), 23, 81, 142, 185, 186, 212, 239, 262, 270, 389, 565, 578, 588, 589, 637
Tricot (Bernard), 601
Troper (Michel), 187, 188, 189, 457, 479, 482, 538
Türk (Pauline), 27, 56, 57, 58, 59, 216, 217, 218, 252, 255, 258, 339, 390, 504, 506, 510, 512,
784
Tusseau (Guillaume), 557, 559, 560, 561, 684, 694, 703

V

Vallaud-Belkacem (Najat), 376, 450, 779
Valls (Manuel), 57, 65, 66, 130, 156, 183, 196, 217, 376, 377, 378, 418, 419, 420, 427, 440, 450,
487, 488, 518, 527, 528, 547, 571, 608, 642, 646, 651, 673, 678, 679, 680, 689, 690, 693, 712,
719, 720, 725
Vedel (Georges), 19, 237, 238, 239, 282
Vedrine (Hubert), 220
Veil (Simone), 121, 157, 351, 396, 412, 443, 444, 680
Villepin (Dominique Galouzeau de), 111, 112, 119, 129, 132, 183, 217, 220, 231, 252, 373, 378,
385, 397, 398, 403, 422, 423, 424, 426, 427, 428, 440, 447, 555, 559, 572, 578, 647, 651, 680,
687, 689, 690, 693, 700, 712, 713, 721
Villiers (Michel de), 198
Villiers (Pierre de), 330

W

Walpole (Robert premier comte d'Oxford), 52
Woerth (Eric), 429, 559, 720

Index Thématique

A

Actes de Gouvernement, 21, 279
Affectio societatis, 46, 598
Allemagne, 766, 795, 796, 797, 799, 800, 803, 804, 805, 806, 807, 811, 812, 813, 816, 818, 843
Article 49 de la Constitution, 71
Article 23 de la Constitution, 12, 212, 213, 249, 261, 304, 398, 399, 558, 591
Article 5 de la Constitution, 93
Article 8 de la Constitution, 62, 77
Article 50 de la Constitution, 500
Autriche, 151, 765, 771, 774, 775, 776, 777, 778, 780, 794, 813, 818, 843

B

Belgique, 139, 434, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 804, 811, 813, 818, 843
Bercy, 64, 75, 101, 120, 156, 157, 158, 385, 446, 608, 647, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 668, 675, 679, 698, 700, 720, 723, 724

C

Captation présidentielle, 67, 76, 81, 84, 91, 100, 180, 203, 205, 210, 213, 219, 227, 228, 233, 284, 334, 368, 472, 498, 501, 508, 510, 515, 526, 836
Cohabitation, 23, 26, 37, 40, 59, 81, 111, 113, 118, 120, 121, 153, 162, 177, 184, 192, 193, 209, 219, 220, 221, 222, 223, 233, 247, 248, 251, 252, 253, 283, 284, 285, 286, 290, 292, 309, 316, 317, 320, 324, 326, 328, 332, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 363, 364, 368, 387, 417, 419, 420, 428, 431, 437, 442, 444, 446, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 465, 467, 474, 492, 512, 516, 518, 528, 529, 530, 531, 533, 534, 536, 570, 586, 604, 630, 658, 667, 679, 704, 710, 711, 712, 719, 724, 838, 839
Cohésion gouvernementale, 58, 547, 576, 577, 840
Comité consultatif constitutionnel, 253, 387, 388, 389, 393
Conférence de presse du 31 janvier 1964, 27, 87, 91, 186, 221, 228, 303, 382, 496, 497, 502, 512, 513
Conseil des ministres, 11, 20, 26, 56, 71, 79, 80, 82, 84, 95, 101, 165, 166, 211, 215, 232, 234, 235, 236, 267, 291, 463, 464, 485, 498, 566, 580, 635, 696, 767, 771, 772, 775, 812, 837
Contre-seing ministériel, 29, 78, 138, 164, 241, 245, 246, 381, 383, 569, 570, 635, 733, 734, 756
Convention de la Constitution, 275, 276, 277, 278, 279, 282, 284, 285, 286, 290, 360, 361, 362, 364, 453, 455, 493, 511, 512, 514, 541, 542, 545, 546, 569, 592, 594, 603, 607, 608, 615, 839, 841
Coutume constitutionnelle, 22, 39, 268, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 279, 280, 359, 360, 364, 539, 540, 541, 542, 604, 752

D

Décrets d'attribution, 62, 133
Décrets de composition du Gouvernement, 135, 153, 158, 634, 640, 642, 650, 657, 663, 666, 673
Désignation, 9, 11, 12, 21, 23, 26, 41, 43, 77, 80, 117, 127, 132, 133, 134, 136, 143, 144, 164, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 209, 210, 211, 213, 214, 221, 222, 223, 239, 242, 244, 245,

247, 249, 250, 252, 265, 267, 286, 291, 295, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 313, 314, 315, 317, 318, 320, 328, 335, 341, 342, 343, 344, 349, 350, 360, 363, 364, 370, 373, 383, 386, 393, 406, 407, 423, 427, 430, 446, 456, 457, 458, 460, 464, 465, 502, 521, 523, 524, 535, 562, 576, 616, 617, 627, 630, 634, 697, 774, 787, 798, 836, 837, 838
Dignité ministérielle, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 553, 835
Discours de Bayeux, 11, 20, 33, 61, 87, 161, 207, 212, 213, 242, 293, 299, 322, 367, 387, 414, 471, 475, 494, 504, 617, 622, 745
Discours de politique générale, 70, 125, 209, 249, 435, 480, 481, 518
Dissolution, 78, 181, 208, 317, 322, 323, 342, 347, 355, 356, 358, 365, 417, 462, 480, 486, 488, 499, 502, 517, 534, 539, 589, 742, 772
Distinction entre changement et remaniement du gouvernement, 7, 21, 177, 178, 180, 862
Domaine régalien, 99, 113, 221, 265, 366, 385, 458, 459, 460, 623, 625, 639, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 653, 655, 657, 661, 663, 664, 665, 671, 672, 674, 686, 699, 716, 720, 727, 779, 793, 807, 817, 841
Dosage partisan, 111, 592, 776
Doubles investiture, 211, 240, 260
Dualisme, 22, 24, 26, 204, 321, 383, 472, 504, 511, 576, 742, 797
Dyarchie constitutionnelle, 393, 513, 518, 537, 539, 547, 638, 654

E

Ecole Nationale d'Administration (ENA), 233, 315, 413, 423, 425
Etats-Unis, 105, 139, 152, 766, 780, 786, 787, 788, 790, 793, 794, 813, 843

F

Faits Majoritaire, 23, 33, 59, 206, 221, 262, 283, 301, 425, 469, 474, 482, 487, 492, 617
Femme, 319, 359, 443, 444, 446, 447, 450, 451, 518

H

Haut-commissaire, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 693, 712
Haute autorité pour la Transparence de la vie publique, 225
Hiérarchie gouvernementale, 75, 81, 97, 102, 103, 104, 106, 108, 112, 115, 116, 119, 122, 124, 129, 135, 136, 142, 143, 146, 155, 156, 157, 159, 168, 192, 307, 375, 386, 398, 444, 445, 449, 580, 629, 670, 675, 677, 681, 687, 693, 694, 695, 696, 698, 699, 705, 709, 710, 711, 713, 724, 746, 769, 778, 784, 790, 796, 804, 808, 817, 835, 842

I

Incompatibilités, 388, 796
Indépendance des pouvoirs, 50
Inflations gouvernementale, 141, 626, 684, 685, 769, 815
Instabilité structurelle du Gouvernement, 629, 681, 700, 731
Inversions du calendrier électoral, 34, 91, 181, 191, 301, 334, 335, 425, 429, 474, 481, 523, 531, 536, 594, 617, 835, 839
Italie, 765, 771, 774, 775, 776, 777, 779, 780, 794, 804, 811, 813, 818, 843

M

Mandarinat, 410, 411
Ministère de l'agriculture, 76, 326, 410, 437, 452, 599, 604, 655, 693, 697, 698, 719, 726, 728, 740,

745, 764, 782, 819, 832, 836
 Ministère de budget, 162, 317, 318, 340, 441, 461, 652, 674, 700, 701
 Ministère de l'économie et des finances, 77, 106, 114, 124, 146, 163, 270, 329, 336, 384, 409, 411, 435, 464, 599, 631, 633, 669, 671, 673, 674, 675, 697, 700, 725, 728, 745
 Ministère de l'éducation nationale, 116, 118, 409, 435, 575, 607, 697, 772, 804
 Ministère de l'enseignement supérieur, 706
 Ministère de l'environnement, 76, 388, 432, 451, 724, 732, 733, 805, 832, 833, 836
 Ministère de l'outre-mer, 475, 636, 678, 679, 694, 695, 703, 719
 Ministère de la coopération et de la francophonie, 634, 680, 686, 701, 738, 792
 Ministère de la culture, 81, 409, 446, 474, 651, 673, 695, 699, 706, 731, 745, 778, 840
 Ministère de la défense, 66, 446, 462, 632, 664, 668, 669, 716, 809
 Ministère de la fonction publique, 118, 456, 656, 778
 Ministère de la mer, 656, 695, 703, 706, 719, 727, 728, 731, 810, 836
 Ministère de la recherche, 118, 336, 699, 832
 Ministère de la santé, 378, 449, 562, 663, 664, 680, 778, 808, 809, 810
 Ministère de la ville et du logement, 149, 437, 724, 833, 834
 Ministère des affaires étrangères, 76, 123, 143, 231, 238, 396, 402, 438, 452, 474, 481, 655, 664, 686, 687, 701, 735, 760, 785, 800, 808, 819, 834
 Ministère des affaires européennes, 133, 413, 661, 682, 683, 801, 802, 828
 Ministère des armées, 62, 148, 266, 275, 336, 660, 690, 691, 716, 717, 740, 742
 Ministère des colonies, 129, 399, 691, 739, 741, 764
 Ministère des relations avec le Parlement, 73, 117, 130, 135, 163, 402, 420, 441, 442, 649
 Ministère du culte, 671, 693
 Ministère du droit des femmes, 136, 406, 464, 710, 725, 779, 731, 750, 805
 Ministère du travail, 374, 430, 436, 450, 664, 676, 699, 719, 724, 739, 778, 779, 808
 Ministre d'Etat, 85, 106, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 131, 133, 150
 Ministre délégué, 14, 45, 55, 58, 62, 72, 75, 83, 102, 105, 106, 114, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 141, 142, 144, 147, 155, 158, 229, 308, 309, 317, 385, 393, 397, 398, 401, 427, 428, 439, 446, 448, 449, 460, 559, 571, 572, 578, 580, 585, 611, 613, 635, 636, 637, 647, 659, 660, 661, 669, 677, 678, 680, 681, 682, 684, 686, 687, 689, 693, 694, 695, 698, 699, 701, 708, 710, 711, 712, 713, 714, 723, 724, 801, 812, 817, 818, 835
 Mise en examen, 401, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 610
 Monisme, 22, 24, 263, 425, 472, 507, 511, 530, 576
 Motion de censure, 24, 54, 71, 181, 208, 257, 322, 323, 348, 416, 425, 469, 476, 477, 481, 482, 483, 485, 486, 487, 488, 490, 492, 502, 576, 580, 774, 839

N

Nombre de ministre, 21, 128, 193, 265, 366, 371, 440, 447, 572, 580, 605, 608, 613, 623, 625, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 697, 702, 708, 722, 728, 731, 735, 743, 744, 753, 756, 765, 768, 769, 770, 772, 773, 777, 780, 786, 795, 799, 800, 801, 803, 804, 805, 809, 810, 811, 812, 813, 815, 817, 842
 Nomination, 9, 10, 11, 12, 17, 20, 21, 22, 29, 36, 38, 40, 47, 60, 65, 69, 78, 79, 80, 81, 84, 86, 89, 100, 101, 103, 105, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 118, 120, 121, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 134, 135, 136, 142, 143, 148, 150, 152, 153, 154, 157, 164, 171, 176, 177, 179, 180, 181, 190, 192, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 207, 209, 210, 211, 212, 213, 215, 216, 218, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 231, 232, 241, 242, 244, 245, 246, 247, 250, 251, 253,

256, 290, 291, 301, 304, 305, 307, 309, 310, 313, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 323, 324, 326, 328, 330, 331, 333, 336, 338, 339, 347, 350, 351, 352, 353, 354, 357, 359, 364, 365, 367, 368, 370, 371, 372, 373, 374, 376, 377, 378, 382, 383, 384, 385, 386, 391, 395, 396, 397, 398, 399, 401, 403, 406, 407, 408, 409, 415, 418, 419, 420, 422, 423, 426, 427, 431, 432, 434, 436, 443, 444, 446, 447, 449, 457, 458, 459, 460, 463, 464, 465, 466, 475, 479, 480, 481, 486, 494, 503, 511, 514, 518, 520, 521, 522, 524, 545, 546, 549, 555, 557, 561, 562, 583, 588, 598, 599, 606, 607, 611, 612, 613, 617, 624, 627, 628, 631, 657, 658, 667, 686, 687, 690, 695, 709, 711, 717, 723, 724, 752, 768, 770, 772, 786, 789, 797, 835, 836
Numérique, 95, 128, 142, 192, 193, 371, 441, 453, 651, 678, 685, 686, 688, 701, 707, 720, 729, 744, 767, 768, 775, 779, 791, 816, 817

P

Parité, 398, 414, 421, 443, 444, 447, 448, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 571, 677, 710, 725, 767, 839
Parlementarisme négatif, 26, 27, 41, 191, 210, 212, 216, 357, 484, 527, 829, 856
Partis politiques, 11, 24, 28, 60, 108, 117, 170, 236, 302, 345, 399, 411, 415, 426, 603, 617, 627, 741, 753, 815
Portugal, 766, 795, 797, 803, 804, 805, 809, 811, 812, 813, 816, 843
Pouvoir discrétionnaire, 7, 12, 171, 209, 210, 216, 247, 248, 281, 296, 338, 355, 359, 380, 390, 467, 607, 624, 655, 789, 837
Pouvoirs propres, 78, 206, 244, 246, 334, 349, 368, 380, 381, 382, 383, 384, 772, 838
Pratique inchoative de la responsabilité ministérielle, 367, 595
Premier ministre, 7, 34, 36, 64, 70, 95, 96, 125, 127, 129, 208, 243, 296, 313, 509, 662, 670, 743, 837
Présidentialisme majoritaire, 23, 26, 32, 33, 34, 40, 41, 61, 67, 76, 109, 112, 117, 168, 170, 206, 207, 216, 289, 291, 412, 413, 414, 415, 425, 436, 467, 468, 471, 472, 474, 482, 485, 488, 501, 514, 515, 528, 530, 536, 552, 573, 576, 617, 621, 623, 630, 638, 694, 727, 835, 840

Q

Question de confiance, 47, 55, 70, 243, 249, 257, 346, 476, 477, 478, 480, 482, 483, 485, 507
Quinquennat, 34, 40, 57, 91, 92, 93, 95, 96, 111, 112, 142, 157, 158, 159, 181, 182, 191, 258, 285, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 342, 365, 377, 399, 407, 408, 409, 423, 424, 425, 429, 431, 432, 440, 449, 450, 474, 481, 523, 531, 549, 550, 572, 573, 582, 585, 590, 592, 594, 608, 614, 617, 683, 684, 689, 712, 835, 838, 839

R

Rationalisation du parlementarisme, 19, 24, 25, 45, 78, 237, 247, 474, 530, 665, 763
Référendum, 29, 78, 85, 91, 183, 184, 207, 208, 234, 252, 257, 323, 332, 342, 373, 392, 480, 486, 498, 517, 532, 572, 580, 599, 742, 763
Représentation territoriale, 152, 439, 441, 442
Révocation des ministres, 62, 66, 194, 260, 553, 563, 570, 602
Révocation du Premier ministre, 244, 249, 256, 478, 495, 496, 503, 512, 517, 522, 529, 839

S

Secrétaire d'Etat, 14, 72, 75, 107, 121, 123, 131, 134, 135, 136, 153, 154, 155, 800, 836
Secrétaire d'Etat autonome, 151, 735
Secrétaire général de la Présidence de la République, 228, 502, 611, 756

Secrétariat général du Gouvernement,130, 163

Solidarité gouvernementale,22, 25, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 101, 110, 134, 168, 169, 177, 184, 185, 193, 194, 196, 234, 255, 260, 262, 263, 298, 328, 376, 420, 469, 546, 547, 548, 552, 555, 558, 564, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 583, 586, 624, 673, 736, 772, 782, 785, 802, 834, 840

Souveraineté,9, 18, 24, 50, 211, 242, 243, 295, 366, 367, 433, 434, 464, 473, 489, 592, 593, 641, 642, 644, 645, 646, 649, 650, 651, 652, 653, 656, 657, 658, 660, 661, 662, 663, 664, 666, 672, 674, 695, 718, 727, 742, 761, 763, 764

Spoil system,787

Stabilité administrative,676, 818

Stratification Constitutionnelle,23, 474, 529, 530

Suffrage universel direct,23, 33, 34, 67, 85, 86, 91, 169, 206, 208, 213, 215, 243, 252, 257, 259, 263, 291, 295, 305, 309, 323, 349, 369, 382, 407, 426, 429, 473, 480, 487, 501, 502, 529, 533, 539, 567, 580, 630, 761

T

Test de Jennings,278, 282, 285, 362, 512

V

Vacances,106, 574

W

Whips,781, 785, 786, 818

Table des matières

Introduction	10
Première Partie : L'émergence d'un cadre propre à la cinquième république	46
Titre 1 : Un bouleversement du fonctionnement et de l'organisation du Gouvernement.	48
Chapitre 1. Des principes de fonctionnement repensés.	49
Section 1. L'affirmation d'un principe de solidarité comme élément de structuration de l'organe gouvernemental.....	49
§1. La solidarité gouvernementale : un principe au croisement d'une pluralité de traditions	51
A. Les prémisses de la solidarité gouvernementale durant la période de l'Ancien-Régime	51
B. Un principe également inspiré de la tradition parlementaire britannique	53
C. La cristallisation du principe de solidarité gouvernementale dans le système institutionnel français	56
§2. Une déclinaison de la solidarité gouvernementale propre à la Cinquième République	58
A. La pratique constitutionnelle de la Cinquième République, source d'un nouvel affermissement du principe de solidarité gouvernementale.....	59
1. Les membres du Gouvernement contraints de respecter les orientations générales du Gouvernement.....	60
2. Une obligation de cohésion des membres du Gouvernement entre eux	62
B. La Formation, les Changements et les Remaniements du Gouvernement, moyen de préserver l'effectivité de la solidarité gouvernementale	63
1. La formation du Gouvernement, moyen de préserver l'unité gouvernementale ...	64
2. La révocation ou le remaniement ministériel comme moyen de préservation de la solidarité gouvernementale	66
(i)- Le départ provoqué d'un ministre immédiatement après l'atteinte au principe de solidarité gouvernementale, ou le choix de l'exemple	67
(ii)- L'éviction plus discrète d'un ministre rétif au respect de la solidarité ministérielle, au cours d'un changement de Gouvernement, ou d'un remaniement du Gouvernement.....	69
(iii)- La démission d'un ministre imposé au Président de la République, moyen d'expression d'un désaccord politique majeur.....	70
Section 2. La direction théorique du Gouvernement par le Premier Ministre	72
§1. La reconnaissance constitutionnelle d'un pouvoir de direction gouvernemental.....	73
A. Un pouvoir de direction politique et d'incarnation du Gouvernement tiré des textes constitutionnels	73
1. La direction politique du Gouvernement	73

2. L'incarnation du Gouvernement.....	75
B. Un pouvoir d'articulation, de coordination et d'arbitrage.....	78
§2. Un pouvoir de direction mis à mal par la pratique du présidentielisme majoritaire	81
A. L'équilibre apparent des dispositions constitutionnelles	82
1. Une volonté d'équilibre dans les répartitions des rôles entre Président de la République et Premier ministre.....	82
2. L'existence dans la Constitution de dispositions de nature à favoriser une dyarchie inégalitaire.....	85
(i)- L'article 8 alinéa 2 de la Constitution	85
(ii)- L'article 13 de la Constitution.....	87
a. L'exclusion du Conseil des ministres du Gouvernement au sens organique..	88
b. L'analyse de l'influence du Conseil des ministres sur la politique gouvernementale	89
B. Le développement progressif d'une pratique présidentialiste dans la direction du Gouvernement.....	90
1. Une prédominance institutionnelle du Chef de l'Etat	91
2. Le quinquennat, et l'inversion du calendrier électoral facteur d'aggravation de l'érosion du pouvoir de direction du Premier Ministre.....	97
Chapitre 2. Une organisation gouvernementale rénovée.	103
Section 1. Une organisation gouvernementale hiérarchisée	103
§1. Une structure gouvernementale encadrée par une hiérarchie écrite	104
A. Une hiérarchie structurée autour de la notion de « dignité ministérielle »	104
1. L'accès à la « dignité ministérielle », une source de prestige et d'honneurs	104
2. La dignité ministérielle une notion aux contours indéfinis.....	109
B. Une organisation gouvernementale structurée par des fonctions de rang hiérarchique différent.....	112
1. Le Ministre d'Etat : sommet de la hiérarchie gouvernementale	112
a. Genèse de la Fonction	113
b. Développement et raison d'être de la fonction sous la Cinquième République	116
b.1. L'approche quantitative : une pratique institutionnelle erratique.....	116
b.2. L'approche qualitative : une combinaison de critères expliquant la nomination de ministres d'Etat	120
2. Le ministre délégué.....	129
a. La genèse de l'institution	130
b. Développement de l'institution sous la Cinquième République.....	132
c. La raison d'être de l'institution sous la Cinquième République	138

3. Le secrétaire d'Etat	143
a. La genèse.....	144
b. Développement de l'institution sous la Cinquième République	148
c. La signification et la raison d'être de l'institution sous la Cinquième République.	149
d. Les moyens d'actions du secrétaire d'Etat : l'existence ponctuelle de secrétaires d'Etat autonomes sous la Cinquième République	153
4. Le Haut-Commissaire	156
§2. Une hiérarchie contournée par la pratique constitutionnelle	164
Section 2. Une organisation appuyée par des organes de coordination autonome	169
§1. Une condition de l'autonomie organique du Gouvernement.....	169
§2. Le rôle essentiel du secrétariat général du Gouvernement	172
A. Un rôle essentiel au stade de la formation du Gouvernement.....	172
B. Un rôle essentiel dans la préparation dans la conduite quotidienne de l'action gouvernementale	175
Titre 2 : Un bouleversement du cadre relatif à la formation, au changement et au remaniement du Gouvernement.	180
Chapitre 1. Questions de sémantique.....	182
Section 1. La distinction entre changement et remaniement du Gouvernement.....	182
§1. La genèse de la distinction entre remaniement et changement de Gouvernement ...	182
§2. La portée de la distinction dans l'équilibre institutionnel	190
A. Le choix du moment : atout décisif entre les mains du Président de la République	190
B. Le choix de la nature de l'opération, et de son intensité.....	194
§3. Essai de classification	197
A. L'intérêt et la pertinence du travail de classification.....	198
B. Les classifications proposées.....	200
Section 2. La notion de formation du gouvernement.....	207
§1. Le sens de la notion.....	208
A. La nécessaire distinction entre les phases de désignation et de nomination	208
§2. La complexité de la formation du Gouvernement sous la Cinquième République ...	214
A. Une formation du Gouvernement reposant sur un mécanisme de confiance présumée	215
B. Un processus de formation du Gouvernement favorisant la captation présidentielle	223
1. Un partage des rôles déséquilibré entre Président de la République et Premier ministre.....	223

2. Une scénarisation des opérations régissant la composition du Gouvernement ...	228
(i)- La phase de consultations préalables	228
(ii)-L'annonce de la composition du Gouvernement.....	236
C. Le premier Conseil des ministres du nouveau Gouvernement.....	246
Chapitre 2. Questions de sources.	251
Section 1. L'incomplétude de la Constitution du 4 octobre 1958 quant à la Formation, au changement et au remaniement du Gouvernement	251
§1. Le cadre constitutionnel antérieur à 1958	251
§2. L'affirmation d'un cadre constitutionnel propre à la Cinquième République	256
A. Les fondements doctrinaux : le fruit d'un compromis impossible	256
B. La portée du cadre constitutionnel : une certaine autonomie fonctionnelle et structurelle.....	259
1. Au stade de la formation du Gouvernement.....	259
(i)- Portée quant à la désignation du Premier ministre.....	259
(ii)- Portée quant à la désignation des autres membres du Gouvernement	265
2. Au stade du Changement ou du remaniement du Gouvernement.....	271
(i)- Portée du nouveau cadre constitutionnel quant aux changements gouvernementaux	271
(ii)- portée du cadre constitutionnel quant au départ des autres membres du Gouvernement	275
3. La souplesse du cadre constitutionnel quant à l'organisation et la structure gouvernementale	279
Section 2. Un cadre reposant en partie sur les usages et les conventions	284
§1. La classification des sources constitutionnelles résultant de la pratique	285
A. Une nécessaire distinction des usages en fonction de leur positionnement par rapport au texte	285
B. Une nécessaire distinction au regard de la portée juridique des normes visées	287
§2. La place prépondérante des normes non écrites.....	295
<i>Deuxième Partie : La restauration d'une autonomie présidentielle quant au choix des hommes</i>	309
Titre 1 : Une autonomie présidentielle restaurée quant à l'entrée en fonction des membres du gouvernement.....	311
Chapitre 1 : Le choix du premier ministre, ou le trompe l'œil d'un pouvoir discrétionnaire du président de la République	312
Section 1. L'émergence de caractères propres à la Cinquième République.....	316
§1. La liberté retrouvée du Président de la République	318
A. L'émergence de données nouvelles	318

B. Le nouveau profil du Chef de Gouvernement sous la Cinquième République	319
C. Le lien de confiance avec le Président de la République, un facteur prépondérant	322
§2. Un choix qui n'est pas exempt de contraintes	330
A. La dimension temporelle.....	330
B. L'approche matérielle : l'existence de contraintes pratiques limitant ipso facto la marge de manœuvre dévolu au Président de la République	338
(i)- La nécessité incontournable de disposer de la confiance du Parlement	338
(ii)- La stature personnelle de l'intéressé et sa place au sein de la majorité.....	343
(iii)- La capacité personnelle de l'intéressé à s'imposer comme chef du Gouvernement.....	347
(iv)- L'état de l'opinion publique.....	349
§3. Les modifications induites par l'instauration du quinquennat.....	351
Section 2. La désignation du Premier ministre en période de cohabitation.....	359
§1. Les données du problème : une dérogation à la lettre de la Constitution ayant échappé à l'imagination du constituant	359
§2. Une configuration exceptionnelle contraignante pour le Président de la République	362
A. La caractérisation de contraintes politiques résultant de la cohabitation.....	362
(i)- Le Président de la République est politiquement contraint de se tourner vers une personnalité politique de la majorité adverse.....	364
(ii)- L'absence de contrainte effective imposant au Président de la République de nommer Premier ministre le leader de la majorité politique adverse	366
§3. Le débat sur l'existence éventuelle de source de droit conventionnel.....	378
Chapitre 2 : Le choix des ministres, ou le trompe l'œil d'un pouvoir partagé entre deux têtes de l'exécutif.....	385
Section 1. Le pouvoir de proposition du Premier ministre	387
§1. Les termes généraux du débat.....	387
§2. Une influence dépendant de plusieurs facteurs.....	392
(i)- Le lien personnel entre le Chef de l'Etat et son Premier ministre.....	392
(ii)- Le poids personnel du Premier ministre au sein de la majorité	394
(iii)- L'actualité et le contexte politique	397
§3. Une nouvelle illustration de la relativité de la distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés	400
Section 2. L'émergence de profil propres à la Cinquième République.....	406
§1. Le maintien d'une solide place des parlementaires	424
§2. L'émergence d'une filière mandarinale	429
Section 3. Les critères régissant l'entrée au Gouvernement.....	434
§1. L'équilibre partisan et la coloration des majorités	435

§2. Le critère personnel.....	446
A. Une prépondérance inhérente à l'esprit de la Cinquième République.....	446
B. Une prépondérance renforcée par le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral.....	450
§3. Les équilibres territoriaux	454
§4. La parité et la représentation des minorités visibles	464
A. La prise en compte progressive de ces impératifs dans le cadre de la composition d'un Gouvernement	464
B. La question de la valeur juridique de telles contraintes	473
Section 4. Le choix des ministres en période de cohabitation : les spécificités applicables	478
Titre 2 : Une autonomie présidentielle restaurée quant au départ des membres du gouvernement	492
Chapitre 1 : La démission du gouvernement : le mirage de l'absence de droit de révocation présidentielle	494
Section 1. Le changement matériel et formel du Gouvernement : la démission du Premier ministre entraîne effectivement son départ	495
§1. La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.....	498
A. Le premier alinéa de l'article 49, ou la question du vote de confiance sous la Cinquième République.....	500
B. Le vote d'une motion de censure	506
C. Une responsabilité strictement limitée aux dispositions de l'article 49 de la Constitution.....	512
§2. Le départ du Premier ministre provoqué par le Président de la République.....	517
A. La reconnaissance du « droit de révocation » du Premier ministre par le Président de la République	517
B. La valeur juridique de la pratique de la « démission-révocation » : la reconnaissance d'une convention de la Constitution ?	536
C. L'utilisation du droit de révocation du Premier ministre par le Président de la République	542
1. Les raisons susceptibles de conduire à la révocation du Premier ministre	543
2. Les limites au droit de révocation présidentiel	549
(i)- Le départ volontaire du Premier ministre sous la Cinquième République	549
(ii)- La survenance d'une cohabitation	554
Section 2. Le changement de Gouvernement au sens formel du terme : la remise d'une démission du Gouvernement sans départ effectif du Premier ministre.....	556
§1. La démission du Premier ministre au lendemain d'une élection nationale	557
A. L'origine de cet usage.....	558
(i)- Les fondements de l'obligation de démission du Premier ministre au lendemain	

d'une élection présidentielle	558
(ii)- Les fondements de l'obligation de démission du Premier ministre au lendemain des élections législatives	563
B. Valeur juridique de l'obligation de démission du Premier ministre au lendemain d'une élection nationale	565
§2. La démission du Gouvernement sans changement effectif de Premier ministre, en dehors de tout scrutin national.	572
(i)- Le changement de Gouvernement formel comme vecteur du renforcement de la solidarité gouvernementale	573
(ii)- La démission au lendemain d'un échec électoral comme source de renouvellement de la confiance présidentielle	574
(iii)- Une occurrence difficile à qualifier : le changement de gouvernement du 14 novembre 2010.....	575
Chapitre 2 : Le départ individuel des autres membres du gouvernement, marque du « glissement présidentieliste » de la Cinquième République.....	578
Section 1. L'ambivalence quant à l'origine du départ des membres du gouvernement.....	580
§1. La distinction entre démission et révocation individuelle des ministres, corollaire logique de la pratique institutionnelle de la Cinquième République	580
§2. La distinction entre révocation et démission spontanée : une distinction à la fois poreuse et insuffisante.....	588
Section 2. Essai de typologie quant aux causes du départ des membres du Gouvernement.	591
§1. La démission ou la révocation comme résultante de la responsabilité des ministres devant les titulaires de l'exécutif, en cas d'échec dans l'action gouvernementale	593
A. Les départs liés à une faiblesse dans l'action gouvernementale du ministre, expression naturelle de la responsabilité des membres du Gouvernement devant les responsables de l'exécutif.....	594
B. Les départs reposant principalement sur des contingences politiques : expression déviant de la responsabilité des membres du Gouvernement devant les titulaires de l'exécutif.....	599
C. La porosité entre les départs liés à l'action ministériels et les départs relevant de contingences principalement politiques accentuée par la logique du présidentielisme majoritaire	601
§2. Les départs ministériels liés à la solidarité gouvernementale	605
A. Une conception du principe de solidarité gouvernementale reprenant les traits du régime de la Cinquième République	605
B. La cristallisation du principe de solidarité gouvernementale par l'obligation de loyauté à l'égard de la politique du Gouvernement.....	608
§3. La démission résultant d'un échec électoral	617
A. Le sort des ministres battus aux élections législatives : la cristallisation progressive	

d'une pratique	617
B. Les interrogations légitimes quant à la reconnaissance d'une convention de la Constitution.....	622
§4. La démission ou la révocation d'un ministre résultant d'une mise en cause d'un membre du Gouvernement dans un scandale judiciaire ou politique	624
A. La prévalence initiale d'une grille de lecture exclusivement politique pour appréhender l'opportunité du départ d'un ministre mis en cause pour scandale	627
B. La cristallisation du principe d'une démission systématique de tout ministre mis en examen dans une affaire judiciaire, une convention de la Constitution ?.....	633
C. La recrudescence de démission ministérielle trouvant leurs racines dans des comportements jugés moralement condamnables, ou l'émergence de nouvelles formes de responsabilités.	638
§5. La démission d'un ministre liée à l'obtention d'une fonction institutionnelle ou d'un mandat électif.....	641
<i>Troisième Partie : La restauration d'une autonomie présidentielle quant aux choix de la structure gouvernementale</i>	650
Titre 1 : La persistance d'un débat autour de la nécessité de normer la structure gouvernementale	652
Chapitre 1 : Les enseignements de l'histoire : une résistance marquée aux incursions du législateur	654
Section 1. Des tentatives exceptionnelles d'encadrement de la structure gouvernementale par le législateur	655
§1. Un premier mouvement de normalisation de la structure gouvernementale durant la période révolutionnaire	655
A. Les dispositifs instaurés	655
B. La raison d'être du dispositif	659
§2. Un deuxième mouvement de normalisation de la structure gouvernementale durant la fin de la Troisième République	660
A. Les dispositifs instaurés	660
(i)- L'article 8 de la loi du 20 juin 1920	661
(ii)- La crise du constitutionnalisme libéral	663
B. La raison d'être des dispositifs	672
Section 2. La consolidation systématique du principe de l'autonomie organique du Gouvernement après chaque velléité d'encadrement de la structure gouvernementale	678
§1. Le renforcement de l'autonomie organique du Gouvernement durant la période du Premier Empire	678
B. L'affirmation explicite du principe d'autonomie organique du Gouvernement dans l'ordonnance du 6 janvier 1945	682
§2. Les raisons profondes du renforcement systématique de l'autonomie organique du Gouvernement : le poids de la « tradition constitutionnelle »	684

Chapitre 2 : La difficulté de tirer des enseignements clairs du droit comparé.....	689
Section 1. Le choix d'un encadrement constitutionnel ou législatif de la structure gouvernementale	689
§1. La Belgique ou la voie de la constitutionnalisation	690
A. Le cadre juridique applicable	690
B. La raison d'être du dispositif	693
§2. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni : un encadrement législatif résultant de la pratique constitutionnelle	694
A. Le cadre juridique applicable au Royaume-Uni et en Grande Bretagne.....	694
(i)- Le cadre juridique applicable au Royaume-Uni : un encadrement législatif de l'effectif gouvernemental.....	695
(ii)- Le cadre juridique applicable aux Etats-Unis	700
B. Portée du cadre juridique en Grande-Bretagne et au Royaume-Uni	704
Section 2. Le choix de l'autonomie de l'exécutif dans la détermination de l'architecture gouvernementale	709
§1. Comparaison de l'incidence du choix de l'autonomie organique du gouvernement sur la structure gouvernementale de l'Allemagne, de la Suède et du Portugal	710
A. Le rappel du cadre applicable dans chaque Pays	710
B. L'incidence de l'autonomie organique du Gouvernement sur le nombre de membres	714
C. L'incidence de l'autonomie organique sur la stabilité de l'architecture gouvernementale	721
§2. L'absence de corrélation évidente entre autonomie organique et instabilité de l'architecture du Gouvernement	727
Titre 2 : Le développement d'un phénomène « d'instabilité architecturale » inhérent à la Cinquième République	733
Chapitre 1 : Une structure gouvernementale écartelée entre poids des traditions et contingences momentanées.....	734
Section 1. Les conséquences du principe d'indépendance organique du Gouvernement	735
§1. La lente construction de la structure gouvernementale.....	735
§2. Le renouveau du principe de l'autonomie organique du Gouvernement sous la Cinquième République.....	743
Section 2. Une structure gouvernementale reposant sur une organisation duale.....	753
§1. Les ministères régaliens : noyau dur de l'organisation gouvernementale.....	753
A. La genèse et le sens de la notion	754
B. L'étendue de la notion : la caractérisation des ministères régaliens	758
(i)- Le rattachement incontestable au domaine régalien des ministères de la justice, des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur	759

(ii)- Le rattachement plus contestable du ministère de l'économie et des finances au domaine régalien	763
(iii)- L'extension envisageable de la notion à certains portefeuilles en raison de leur particularisme	775
C. L'importante stabilité du domaine régalien	783
(i)- Le constat de la stabilité du domaine régalien	783
(ii)- Les raisons de la stabilité du domaine régalien	791
§2. Le développement des pôles économiques et sociaux, manifestation de l'autonomie organique du pouvoir exécutif	793
(i)- L'illusion d'une certaine stabilité en raison de la représentation systématique de certains domaines de compétences ministérielles	793
(ii)- Une importante variabilité dans l'organisation des pôles économiques et sociaux	797
Chapitre 2 : Les conséquences de l'autonomie organique du gouvernement : une tendance excessive à la personnalisation	802
Section 1. Le choix du nombre de ministres	802
§1. La pertinence d'une étude quantitative de la composition du Gouvernement.....	802
§2. La variabilité du nombre de membres du Gouvernement sous la Cinquième République	806
§3. L'incidence du nombre de ministres sur le fonctionnement du Gouvernement.....	811
Section 2. Le choix de l'organisation générale du Gouvernement	813
§1. Une latitude totale dans l'utilisation de la hiérarchie gouvernementale.....	813
§2. Le choix de l'organisation générale du Gouvernement.....	817
A. L'existence de modèles d'organisations gouvernementales distincts	817
B. L'incidence du choix du modèle d'organisation gouvernementale sur le fonctionnement du Gouvernement.....	822
Section 3. Le choix des intitulés et des périmètres gouvernementaux.....	826
§1. Une pratique erratique.....	827
(i)- La création ou la disparition de certains portefeuilles gouvernementaux.....	827
(ii)- L'intitulé et le périmètre exact des départements ministériels	837
§2. Une tendance générale à la conceptualisation des ministères.....	844
Conclusion générale.....	854
Bibliographie.....	861
Index Onomatique	898
Index Thématique	904
Table des matières	909