Tous droits réservés

DROIT CONSTITUTIONNEL (2)

Séance 4 - Le ministre

I. Le ministre, membre du Gouvernement 2
A- Le pouvoir de nomination et de révocation du ministre 2
B- La responsabilité politique, pénale ou comptable du ministre 5
1) *La responsabilité politique* 5
2) *La responsabilité pénale* 5
3) *La responsabilité comptable* 6
4) *Les obligations et incompatibilités* 6
II. Le ministre est chef d'une administration 8
A- Le ministre à la tête d'un département ministériel 8
B- Le ministre détenant d'importantes fonctions normatives 9

À l'époque romaine, un *minister* était le serviteur d'un maître, le *magister*. Le terme « *ministre* » entre au XIIe siècle dans la langue française pour désigner celui qui accomplit une tâche au service de quelqu'un, en général l'État. Au XIIIe siècle, les membres du conseil du roi ont la qualité de ministres. Dès la seconde moitié du XVIe siècle, apparaît, dans l'entourage du roi, les « *secrétaires d'État* », qui sont, parmi les ministres, les plus hauts serviteurs.

Comme les Constitutions antérieures, la Constitution de la Ve République est laconique sur la composition et l'organisation des structures ministérielles. Il n'en demeure pas moins que le ministre est une figure centrale de l'État.

Le ministre est à la fois un membre du gouvernement (I) **et une autorité administrative** (II).

I. Le ministre, membre du Gouvernement

A- Le pouvoir de nomination et de révocation du ministre

En vertu de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, le président de la République nomme et révoque les ministres sur proposition du Premier ministre. La nomination et la révocation des ministres résultent ainsi d'une codécision dans laquelle le Premier ministre peut en principe proposer et le Président de la République dispose.

Attention : En pratique, les pouvoirs respectifs du Premier ministre et du Président de la République diffèrent selon la situation politique.

En période de concordance des majorités parlementaire et présidentielle, la lettre de l'article 8 de la Constitution est respectée : le Président de la République est l'autorité décisive de nomination et de révocation.

En période de discordance des majorités parlementaire et présidentielle, le Premier ministre prend le pas : il est l'autorité décisive, sauf en ce qui concerne les ministres relevant du domaine réservé au Président de la République, à savoir les ministres de la Justice, de la Défense et des Affaires étrangères.

La Constitution ne dit rien de la structure du gouvernement, de sa composition et de la hiérarchie entre les ministres. Ainsi, le Président de la République et le Premier ministre - en période de concordance des majorités - ou le Premier ministre seul - en période de cohabitation - peuvent choisir librement le nombre de ministres, ainsi que la dénomination et les contours des ministères, et aménager la hiérarchie entre eux. En raison du principe de la séparation des pouvoirs, cette compétence du pouvoir exécutif est exclusive[1].

S'agissant du nombre de ministres, il varie selon les gouvernements, parfois du simple au double.

Exemple : Le gouvernement dit Pompidou III était composé de 26 membres tandis que le gouvernement dit Rocard II était composé de 47 membres.

S'agissant de la structure du gouvernement, elle n'est pas fixe. À l'exception du ministère de la Justice qui est le seul prévu explicitement par la Constitution du fait de sa participation aux séances du Conseil supérieur de la magistrature (**art. 65 de la Constitution**), tous les ministères ont changé au moins une fois de dénomination sous la Ve République et souvent de contours.

S'agissant de la hiérarchie entre les ministres, elle est déterminée par le décret fixant la composition du gouvernement signé par le Président de la République et contresigné par le Premier ministre. Elle tient compte de l'importance des ministères et de ceux qui sont à leur tête.

[1] La séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le Parlement fixe le traitement du président de la République et des membres du gouvernement (CC n° 654 DC, 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*).

On distingue deux catégories de membres du gouvernement : les ministres et les secrétaires d'État.

Il existe trois catégories de ministres : les ministres, les ministres d'État et les ministres délégués.

Tous les ministres participent de plein droit au Conseil des ministres.

Le titre de ministre d'État est purement honorifique et conféré à un ou plusieurs ministres en raison de leur poids politique ou de leurs responsabilités passées. **Comme les autres ministres, ils participent de plein droit au Conseil des ministres.**

Exemple : Dans le premier gouvernement d'Édouard Philippe, Nicolas Hulot et Gérard Collomb avaient le titre de ministre d'État.

Les ministres délégués auprès du Premier ministre ou auprès d'un ministre se rapprochent des secrétaires d'État, mais ont une importance plus grande. Le décret de nomination peut prévoir soit qu'ils participent de plein droit au Conseil des ministres, soit qu'ils y participent pour les affaires relevant de leur compétence.

Exemple : Marc Fesneau est ministre chargé des relations avec le Parlement auprès du Premier ministre.

Les secrétaires d'État délégués auprès du Premier ministre ou auprès d'un ministre participent au Conseil des ministres seulement lorsqu'il concerne les affaires relevant de leurs attributions.

Exemple : Brune Poirson est secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire.

B- La responsabilité politique, pénale ou comptable du ministre

> **À retenir :** **La responsabilité politique peut être engagée et reste soumise à un régime d'incompatibilité.**

1) La responsabilité politique

> **Attention :** **Les ministres ne sont pas responsables individuellement, mais collectivement devant l'Assemblée nationale (article 20 de la Constitution[2]). Cette responsabilité politique est mise en œuvre selon les modalités définies aux articles 49 et 50 de la Constitution.**

En vertu de l'article 49 de la Constitution, la responsabilité du gouvernement peut être engagée dans trois cas :

- **À l'initiative du Premier ministre sur son programme ou sur une déclaration de politique générale** (**art 49 al. 1**). Le Premier ministre pose alors « une question de confiance » aux députés.
- **À l'initiative des députés par l'adoption d'une « motion de censure »** (**art. 49 al. 2**) ;
- **À l'initiative du Premier ministre sur le vote d'un texte** (**art. 49 ali. 3**).

2) La responsabilité pénale

La responsabilité pénale du Premier ministre et des membres du gouvernement fera l'objet d'une séance spécifique.

---

[2] *« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ».*

3) La responsabilité comptable

Comme le ministre est l'ordonnateur principal de son département[3], **sa responsabilité comptable peut être engagée à ce titre**.

Le ministre est déclaré comptable de fait en cas d'irrespect de la répartition des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable. Le juge des comptes peut alors le condamner à une amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public (CE, Sect., 6 janvier 1995, *Nucci*).

4) Les obligations et incompatibilités

Outre le fait que leur responsabilité politique, pénale ou comptable est susceptible d'être engagée, les ministres sont soumis à des incompatibilités.

D'abord, la fonction de ministre est incompatible avec toute activité professionnelle. À cet égard, l'**article 23 de la Constitution** dispose que les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice *« de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national*[4] *et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle »*.

Ensuite, la fonction de ministre est incompatible avec une seule fonction publique élective, à savoir l'exercice d'un mandat parlementaire.

L'instauration par la Constitution de 1958 d'une incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction ministérielle constitue une innovation majeure parce que le cumul était jusqu'alors un élément central de la tradition parlementaire et de la carrière politique.

Cette innovation était destinée à permettre une plus forte solidarité gouvernementale, quasi inexistante auparavant. Si un parlementaire devient ministre, il renonce à son mandat de député ou de sénateur.

---

[3] Ordonnance du 14 septembre 1822.

[4] Cela inclut la qualité de membre du Conseil économique, social et environnemental.

Néanmoins, l'accès au gouvernement n'est en réalité plus très risqué depuis 2008, car la **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** a atténué les conséquences de cette incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction ministérielle.

En effet, jusqu'en **2008**, si un parlementaire devenu ministre démissionnait, était révoqué ou perdait ses fonctions ministérielles à l'occasion d'un remaniement du gouvernement, il ne retrouvait pas automatiquement son mandat de député ou de sénateur. Au mieux, il pouvait espérer que son suppléant démissionne, auquel cas il était procédé à une élection partielle.

Depuis **2008**, les députés ou sénateurs nommés ministres ne sont remplacés que temporairement par leur suppléant. Par conséquent, ils peuvent retrouver leur siège s'ils perdent leurs fonctions ministérielles.

En revanche, le cumul des fonctions de ministre avec le mandat d'un exécutif local est autorisé par les textes.

Toutefois, dans la pratique, en **1997**, le Premier ministre Lionel Jospin avait imposé aux membres de son gouvernement de renoncer à leurs mandats exécutifs locaux.

Cette pratique, reprise en **2002**, sous le gouvernement Raffarin et en **2005** sous le gouvernement de Villepin, est ensuite tombée en désuétude.

Elle a été ressuscitée par Hollande qui a néanmoins admis une entorse pour Jean-Yves Le Drian, à la fois ministre de la Défense et président de la région Bretagne entre **2015** et **2017**. Elle a été reprise par Emmanuel Macron en **2017**.

Par ailleurs, les membres du Gouvernement doivent, dans les deux mois suivant leur nomination, adresser à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, également transmise au Premier ministre. Ces déclarations sont rendues publiques et doivent être actualisées en cas de modification substantielle. **Les mêmes déclarations sont exigées dans les deux mois suivant la cessation de fonction.**

Exemple : Récemment, le haut-commissaire aux retraites Jean-Paul Delevoye a démissionné en raison de la polémique suscitée par des omissions dans sa déclaration d'intérêts.

II. Le ministre est chef d'une administration

En tant qu'autorité administrative, le ministre dirige l'administration à la fois sur un plan administratif (A) et normatif (B).

A-Le ministre à la tête d'un département ministériel

Le ministre est à la tête d'un département ministériel, qui s'articule autour de services déconcentrés et d'une administration centrale divisée, de manière pyramidale, en directions générales, directions, services et/ou sous-directions et bureaux[5]**.**

Il est assisté d'un Cabinet (directeur de cabinet, chef de cabinet, conseillers techniques et chargés de mission), **qui joue un rôle important d'animation, de coordination et d'impulsion à l'égard de l'administration centrale.**

Jusqu'à récemment, le Cabinet d'un ministre comprenait en moyenne une vingtaine de collaborateurs et était ainsi une exception française. En effet, au Royaume-Uni comme en Allemagne pour ne citer qu'eux, les ministres ne sont entourés que de quelques collaborateurs personnels et ils exercent leurs fonctions en travaillant directement avec les services de leur administration.

Depuis un **décret du 18 mai 2017** du Président de la République modifié par un **décret du 13 novembre 2020**, le nombre de conseillers est limité à 15 pour un ministre, 13 pour un ministre délégué et 8 pour un secrétaire d'État

En tant qu'autorité administrative, le ministre :

- **Représente l'État dans sa vie juridique et signe ainsi les contrats en son nom ;**
- **Est l'ordonnateur principal des crédits qui lui ont été ouverts par la loi de finances ;**

[5]Aujourd'hui, on observe un effort de réduction du nombre des directions (RGPP, 2007). Des fusions ont d'ores et déjà été réalisées : le ministère de l'Écologie, de l'énergie et du développement durable est passé de 35 à 5 directions. Les 10 directions du ministère de la culture sont réduites à 3.

- **Assure la représentation de l'État devant les juridictions administratives.**

B- Le ministre détenant d'importantes fonctions normatives

La Constitution de 1958 ne prévoit que deux titulaires du pouvoir réglementaire :

- **Le Premier ministre, qui dispose de la compétence de droit commun en la matière sur le fondement des articles 21 et 37,**
- **Et, le Président de la République, qui dispose d'une compétence d'attribution sur le fondement de l'article 13.**

Par conséquent, le ministre ne dispose pas en principe d'un pouvoir réglementaire. La jurisprudence du Conseil d'État est constante sur ce point (**CE, Sect., 23 mai 1969, *Société Distilleries Brabant***).

Par exception à ce principe, il jouit d'un pouvoir réglementaire dans quatre hypothèses.

- Tout d'abord, il peut disposer d'un pouvoir réglementaire par délégation du Premier ministre. En effet, l'**article 21 de la Constitution** prévoit expressément que le Premier ministre peut déléguer aux ministres certains de ses pouvoirs, au nombre desquels figure le pouvoir réglementaire.

- Ensuite, il peut disposer d'un pouvoir réglementaire par délégation du législateur. En effet, la loi peut habiliter un ministre à prendre des actes réglementaires.

Une telle pratique n'est pas jugée inconstitutionnelle : le Conseil constitutionnel a en effet jugé que le législateur peut confier à « *une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi* » dès lors que « *cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu* » (**CC, décision n° 248 DC, 17 janvier 1989, *Liberté de communication***).

En outre, le ministre est associé à l'exercice du pouvoir réglementaire par le contreseing des actes du Président de la République et de ceux du Premier ministre. En application de l'**article 19 de la Constitution**, il en va ainsi lorsqu'il est chargé de la préparation et l'exécution des actes du premier (**CE, 10 juin 1966, *Sieurs Pelon et autres***). En application de l'**article 22 de la Constitution**, il en va de même lorsqu'il est chargé de l'exécution des actes du second.

- Enfin, le ministre est titulaire d'un pouvoir réglementaire limité en tant que chef de service de son département. À ce titre, il est compétent pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement des services placés sous son autorité (CE, **Sect., 7 février 1936, *Jamart***).

Exemple : Il peut notamment réglementer l'exercice du droit de grève des agents de ses services (**CE, Ass., 7 juillet 1950, *M. Dehaene***) ou leur évaluation (**CE, 17 juillet 2013, *M. Dahan***). Par cette voie, et notamment par le biais de circulaires, les ministres se sont parfois arrogé l'équivalent fonctionnel d'un pouvoir réglementaire.

Au-delà du pouvoir réglementaire, le ministre est compétent pour édicter des décisions individuelles.

La plupart de ces décisions individuelles sont prises sous la forme d'arrêtés ministériels ou de décisions :

Exemple : Il en va ainsi de l'agrément des centres de formation rattachés à une association sportive délivré par le ministre chargé du sport (**art. L. 211-4, code du sport**), ou en matière de police de l'interdiction faite, par le ministre de l'Intérieur, à des supporters risquant de troubler l'ordre public de se déplacer à une manifestation sportive. Toutefois, cette dernière activité normative individuelle a été déconcentrée en **1997**, au bénéfice des préfets de département.