

FICHE 10 – LE GOUVERNEMENT

Sous la V^e République, l'exécutif est bicéphale. Il comprend le président de la République et le gouvernement. Ce dernier répond à une organisation précise (I) dont les membres bénéficient d'un statut spécifique (II) afin qu'ils puissent exercer leurs prérogatives (III).

I - L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement est composé de personnes qui constituent ses différentes formations.

A - LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

Dirigé par le Premier ministre (a), le gouvernement est composé de membres (b) se répartissant dans des catégories différentes (c)

a) Le Premier ministre

Selon l'article 8 de la Constitution de 1958, le président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement.

1° La nomination du Premier ministre

En période de concordance des majorités, le choix du Premier ministre relève de l'unique choix du président de la République.

En période de cohabitation, si le président de la République, sur le plan juridique est tout aussi libre, il doit cependant tenir compte de la majorité parlementaire et son choix peut se révéler relativement encadré.

2° La fin des fonctions de Premier ministre

Elle peut résulter d'une démission obligatoire en vertu de la Constitution. Son article 50 prévoit que le Premier ministre est obligé de démissionner après le vote d'une motion de censure ou le refus d'un vote de confiance.

Elle peut résulter aussi du respect d'une tradition républicaine qui consiste, pour tout Premier ministre, à démissionner au lendemain de l'élection présidentielle ou des élections législatives.

Elle peut, enfin, intervenir à l'initiative du président de la République. Dans ce cas, elle sera le fruit d'un commun accord ou sera assimilée à une mesure de renvoi.

b) Les membres du gouvernement

1° La nomination des membres du gouvernement

En vertu de l'article 8 alinéa 2 de la Constitution de 1958, les autres membres du gouvernement sont nommés par le président de la République sur proposition du Premier ministre.

En période de concordance majoritaire, le Premier ministre choisit son équipe. Toutefois, le président de la République peut imposer un certain nombre de personnes au Premier ministre. Dans cette hypothèse, on peut même penser que le choix des ministres appartient d'abord au président de la République.

En période de cohabitation, le Premier ministre retrouve toute sa liberté de choix. Le président de la République ne peut que récuser un ministre proposé par le Premier ministre. Ainsi en 1986, lors de la 1^{re} cohabitation, François Mitterrand refusa-t-il de nommer François Léotard en tant que ministre de la Défense et Jean Lecanuet en tant que ministre des Affaires étrangères.

2° La fin des fonctions des membres du gouvernement

Hormis le départ collectif du gouvernement, un de ses membres peut être conduit à le quitter de façon individuelle.

Ce départ peut intervenir à l'initiative de l'intéressé pour des raisons de convenances personnelles (exemple : Louis Le Pen, ministre de l'Agriculture, quitte le gouvernement en novembre 1998 car il vient d'être élu sénateur) ou en cas de désaccord politique (exemple : Jean-Pierre Chevènement, ministre de la Défense, a quitté le gouvernement en janvier 1991 en raison d'un désaccord sur la stratégie de la France dans la guerre du Golfe ; il démissionnera à nouveau en octobre 2000 de ses fonctions de ministre de l'Intérieur en désaccord avec la politique corse du gouvernement Jospin).

Ce départ peut aussi intervenir à l'initiative du président de la République ou du Premier ministre en cas de désaccord politique (exemple : Léon Schwarzenberg quitte, en 1988, le gouvernement après dix jours) ou en raison de procédures judiciaires et d'une doctrine issue du gouvernement Bérégovoy et reprise par son successeur Edouard Balladur selon laquelle tout ministre mis en examen doit démissionner (exemples : Alain Carignon, Bernard Tapie, Gérard Longuet et André Roussin).

B - LES FORMATIONS GOUVERNEMENTALES

Les réunions des ministres ne prennent pas toujours la forme d'un Conseil des ministres. Il peut s'agir aussi d'un Conseil de cabinet, de Comités interministériels ou de conseils restreints.

a) Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres, présidé par le président de la République (art. 9), est le point de passage obligé des décisions importantes prises par le gouvernement. Il se réunit une fois par semaine, généralement le mercredi matin, au Palais de l'Élysée.

b) Le conseil de cabinet

Présidé par le Premier ministre, le conseil de cabinet qui n'a pas d'existence constitutionnelle réunit tous les ministres. L'organisation de conseil de cabinet n'a de réel sens que dans le cadre d'une période de cohabitation. La dénomination actuellement utilisée est celle de « séminaire » qui résonne de manière plus moderne.

c) Les comités interministériels

Présidés par le Premier ministre, les comités interministériels sont des réunions qui rassemblent les ministres et les secrétaires d'État intéressés par une question spécifique (exemples : comité interministériel d'aménagement du territoire, comité interministériel de la sécurité routière, comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie, etc.).

d) Les conseils restreints

Présidés par le chef de l'État, les conseils restreints ont pour objet de réunir un nombre limité de ministres afin d'évoquer une question spécifique.

II - LE STATUT DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Les fonctions ministérielles sont soumises à un régime spécifique d'incompatibilités et peuvent voir la mise en jeu de la responsabilité pénale et politique de leurs titulaires.

A - LES INCOMPATIBILITES

En vertu de l'article 23 de la Constitution de 1958, les fonctions de membre du gouvernement 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 professionnelle.

Il convient de préciser, en outre, que Lionel Jospin a souhaité que les membres du gouvernement n'aient pas en même temps la responsabilité d'un exécutif local (maire, président du conseil général et président du conseil régional) alors qu'aucune disposition de la Constitution ne prévoit une telle obligation. Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, a reconduit cette recommandation.

B - LA RESPONSABILITE PENALE

Selon l'article 68-1 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Toute personne qui se prétend lésée par l'action d'un ministre peut saisir une commission des requêtes composée de trois magistrats de la Cour de cassation, de deux conseillers d'État, de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Cette commission des requêtes peut soit classer sans suite, soit transmettre au procureur général de la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République. Il convient de remarquer que le procureur général de la Cour de cassation peut saisir d'office la Cour de justice de la République.

Le dossier est alors confié à une commission d'instruction, composée de trois conseillers à la Cour de cassation, qui décide de renvoyer devant la Cour de justice pour jugement ou d'abandonner les poursuites.

La Cour de justice de la République est alors composée de six députés, de six sénateurs et de trois magistrats du siège à la Cour de cassation. Elle s'est réunie pour la première fois en février 1999 pour juger de la responsabilité pénale de trois anciens ministres dans le cadre de « l'affaire du sang contaminé ». En mai 2000 elle a relaxé Madame Ségolène Royal qui était poursuivie pour diffamation. Elle a récemment condamné Monsieur Gilibert, ancien ministre du gouvernement Bérégozoy, et va prochainement juger Monsieur Pasqua.

III - LES ATTRIBUTIONS DU GOUVERNEMENT

Au sein du gouvernement, il existe trois types de pouvoirs : des pouvoirs collectifs qui appartiennent au gouvernement dans sa globalité, des pouvoirs propres au Premier ministre et des pouvoirs propres aux ministres.

A - LES ATTRIBUTIONS DU GOUVERNEMENT DANS SON ENSEMBLE

Le rôle du gouvernement est défini par l'article 20 de la Constitution de 1958 : *“Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.”*

Pour mener à bien cette mission, le gouvernement dispose en vertu du même article, de l'administration et de la force armée. Il peut également intervenir à travers la législation ordinaire qu'il contrôle très largement ou à travers les ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution de 1958. Cet article prévoit que le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

B - LES ATTRIBUTIONS DU PREMIER MINISTRE

Le Premier ministre exerce des prérogatives vis-à-vis du président de la République, des autres membres du gouvernement ainsi que du Parlement.

a) Les attributions du Premier ministre à l'égard du président de la République

Le Premier ministre dispose d'un pouvoir de proposition vis-à-vis du président de la République quant à la nomination des ministres (article 8. alinéa 2 de la Constitution 1958), quant à l'utilisation du référendum (article 11 de la Constitution de 1958), quant à la révision de la Constitution (article 89 de la Constitution 1958) et quant à la convocation des sessions extraordinaires du Parlement (article 29 de la Constitution de 1958).

Le Premier ministre doit donner son avis au président de la République en cas d'utilisation de l'article 16 et avant la dissolution de l'Assemblée nationale (article 12 de la Constitution de 1958). Le Premier ministre est, enfin la principale source d'information du président de la République par les documents émanant des administrations.

b) Les prérogatives du Premier ministre à l'égard des autres membres du gouvernement

En vertu de l'article 21 al. 1 de la Constitution de 1958, le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Dans ce cadre, il doit coordonner l'action du gouvernement et procéder aux arbitrages.

La coordination peut être assurée par la rédaction de circulaires (exemple : la circulaire relative à l'organisation du travail gouvernemental du 6 juin 1997 envoyé par Lionel Jospin à ses ministres). Elle peut également l'être par l'intervention du secrétariat général du gouvernement.

L'arbitrage peut être réalisé par des lettres de cadrage ou des lettres plafonds dans le cadre de la préparation du budget des différents départements ministériels. L'arbitrage du Premier ministre peut aussi avoir pour objet de trancher un conflit entre deux ministres.

c) Les prérogatives du Premier ministre à l'égard du Parlement

Le Premier ministre assure la direction de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Sur un plan technique, il maîtrise la procédure législative. En vertu de l'article 39, il dispose en effet du droit d'initiative des lois. De plus, il peut décider la convocation de la commission mixte paritaire (article 45 de la Constitution de 1958), le recours à l'article 49-3 de la Constitution et demander la convocation du Parlement en session extraordinaire (article 29 de la Constitution de 1958).

Enfin, au-delà du rôle déjà évoqué du Premier ministre vis-à-vis de telle ou telle institution, il dispose de très nombreux autres pouvoirs. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire (décrets d'applications et décrets autonomes issus de l'article 37 de la Constitution de 1958) et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut également saisir le Conseil constitutionnel pour faire contrôler la conformité d'une nouvelle loi à la Constitution. Enfin, en vertu de l'article 21 al. 4 de la Constitution de 1958, il peut, à titre exceptionnel, suppléer le président de la République pour la présidence d'un Conseil des ministres, en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

C) LES ATTRIBUTIONS DES MINISTRES

Les ministres en charge d'un département ministériel disposent des pouvoirs relatifs à l'organisation des services selon un arrêt du Conseil d'Etat (Jamart du 7 février 1936).

Par ailleurs, en vertu de l'article 22 de la Constitution de 1958, les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.