

Leçon 11 : Le Gouvernement

Table des matières

Objectifs	3
Introduction	4
I - Composition et structure du Gouvernement	5
A. La nomination du Gouvernement.....	5
B. La structure du Gouvernement.....	5
1. <i>Le 1er ministre a donc sous son autorité les autres membres du Gouvernement :.....</i>	6
2. <i>Il existe plusieurs formations gouvernementales :.....</i>	6
3. <i>Le principe de la solidarité gouvernementale :.....</i>	6
4. <i>Un régime de responsabilité pénale (art. 68-1 et 68-2) :.....</i>	6
II - Les attributions du Gouvernement	8
A. Les pouvoirs collectifs du Gouvernement.....	8
1. <i>Missions du Gouvernement.....</i>	8
2. <i>Pouvoirs dans le cadre de la procédure législative.....</i>	10
3. <i>Pouvoir de proposer au chef de l'État l'usage du référendum législatif (art. 11).....</i>	10
4. <i>Pouvoir de décréter l'état de siège (art. 36).....</i>	10
5. <i>L'intérim du Président de la République (art. 7).....</i>	10
6. <i>Le pouvoir de légiférer par ordonnances (art. 38).....</i>	10
B. Les attributions du 1er ministre.....	10
1. <i>Les suppléances du Président de la République.....</i>	11
2. <i>Pouvoirs consultatifs.....</i>	11
3. <i>Pouvoirs de proposition.....</i>	11
4. <i>Pouvoirs législatifs.....</i>	11
5. <i>L'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement.....</i>	11
6. <i>Le pouvoir réglementaire (art. 13, 21 et 37).....</i>	12
7. <i>Le pouvoir de nomination des fonctionnaires de l'État.....</i>	12

Objectifs

Comprendre le renforcement de l'autorité gouvernementale sous la Vème République.

Analyser la composition, le fonctionnement, les fonctions et les pouvoirs des membres du Gouvernement.

Introduction

Le Gouvernement et son chef, le 1er ministre, constituent le second organe du pouvoir exécutif. Le Gouvernement est un organe politique central mais la fonction gouvernementale s'exerce, sous la Vème République, en tenant compte de la fonction et des pouvoirs du Président. De plus, le Gouvernement dispose d'une plus ou moins grande autonomie en fonction de la conjoncture politique (périodes de cohabitation ou hors cohabitation). Hors cohabitation, le texte constitutionnel n'est pas appliqué à la lettre : c'est le Président, et non le Gouvernement comme prévu dans la C°, qui définit la politique et le 1er ministre qui la conduit.

Composition et structure du Gouvernement



A. La nomination du Gouvernement

- Le Président nomme le 1er ministre (= pouvoir propre, voir supra) et, sur proposition du 1er ministre et avec son contreseing, nomme les ministres (art. 8 al. 2). Le choix des ministres résulte donc d'un accord entre les deux têtes de l'Exécutif.
- C'est au 1er ministre qu'il revient de présenter la démission du Gouvernement et de proposer qu'il soit mis fin aux fonctions d'un ministre. Mais en pratique, sauf en période de cohabitation, le Président s'est octroyé ces pouvoirs de révocation.
- Dans un régime parlementaire classique, la nomination du Gouvernement par le chef de l'État l'État ne suffit pas pour que le Gouvernement existe juridiquement ; il faut l'investiture parlementaire. Mais sous la Vème République, aucun délai n'est fixé dans la C^o pour que le Gouvernement pose la question de confiance au Parlement (afin d'être investi en cas de réponse positive). On en a donc déduit que l'investiture n'était pas nécessaire à la formation du Gouvernement : c'est un élément de rationalisation du parlementarisme.

B. La structure du Gouvernement

L'article 20 C^o consacre l'existence et le rôle du Gouvernement et **l'article 21** concerne le 1er ministre.

1. Le 1er ministre a donc sous son autorité les autres membres du Gouvernement :

La hiérarchie entre les autres ministres ne fait l'objet d'aucune disposition constitutionnelle ou législative mais la coutume a instauré une hiérarchie : par ordre décroissant :

- Les **ministres d'État** : titre honorifique qui confère une prééminence protocolaire
- Les **ministres ordinaires**, hiérarchisés selon leur ordre de nomination
- Les **ministres délégués**, auprès du 1er ministre ou d'un ministre
- Les **secrétaires d'État**, auprès du 1er ministre ou d'un ministre ou autonome

2. Il existe plusieurs formations gouvernementales :

- Le **Conseil des ministres** (formation la plus importante et la seule prévue dans la C° ; il se tient chaque semaine à l'Élysée) : présidé par le chef de l'État.
- Le **Conseil de cabinet** qui réunit l'ensemble des membres du Gouvernement, y compris les secrétaires d'État, sous la présidence du 1er ministre.
- Les **conseils restreints** ou **interministériels** : ce sont des formations de travail réunissant les seuls ministres intéressés par une question particulière, sous la présidence du chef de l'État.

3. Le principe de la solidarité gouvernementale :

En régime parlementaire, le fonctionnement du Gouvernement repose sur le principe de solidarité : le Gouvernement est collectivement responsable devant le Parlement et les décisions prises en Conseil des ministres sont collégiales.

4. Un régime de responsabilité pénale (art. 68-1 et 68-2) :

Les ministres sont **individuellement** responsables pour les **crimes** et **délits** commis dans l'exercice de leur fonction. Ils sont jugés par la **Cour de justice de la République** (créée par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993) composée de 15 juges (12 parlementaires élus par leurs pairs et 3 magistrats du siège à la Cour de cassation).

Pour les actes de la vie privée, accomplis en dehors de l'exercice de leur fonction, les ministres restent des justiciables ordinaires.



Remarque

Les membres du Gouvernement doivent exercer « *leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* ».

Les attributions du Gouvernement



Les pouvoirs collectifs du Gouvernement	8
Les attributions du 1er ministre	10

La Constitution attribue des pouvoirs au Gouvernement et au 1er ministre mais la marge de manœuvre du Gouvernement dépend du contexte politique (cohabitation/hors cohabitation) et de l'influence exercée par le Président de la République, prépondérante à partir de 1962 (élection au SUD) au point que l'on parle de « *présidentialisation* » du régime.

A. Les pouvoirs collectifs du Gouvernement

1. Missions du Gouvernement

Selon l'article 20,



*Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.
Il dispose de l'administration et de la force armée.*



C'est une mission fondamentale mais dont l'exercice dépend de la conjoncture politique.

En période « *normale* » (hors cohabitation), c'est le Président qui détermine la politique de la nation et le Gouvernement ne fait que le seconder et, hors cohabitation, c'est le Gouvernement. En fait, le texte constitutionnel ne s'applique véritablement qu'en période de cohabitation !

Quant au fait de disposer de l'administration et de la force armée, c'est une mission partagée avec le chef d'État et le Parlement.

2. Pouvoirs dans le cadre de la procédure législative

Le Gouvernement intervient à divers stades de la procédure législative : initiative (les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres), droit d'amendement, opposer des irrecevabilités, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale... : le Gouvernement dirige la procédure législative.

3. Pouvoir de proposer au chef de l'État l'usage du référendum législatif (art. 11)

Voir supra. Cette proposition doit se faire pendant la durée des sessions.

4. Pouvoir de décréter l'état de siège (art. 36)

L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Il ne peut être prolongé au-delà de 12 jours qu'avec l'autorisation du Parlement.

5. L'intérim du Président de la République (art. 7)

Voir supra.

6. Le pouvoir de légiférer par ordonnances (art. 38)

Les ordonnances sont délibérées en Conseil des ministres.

B. Les attributions du 1er ministre

Outre le pouvoir de direction du Gouvernement, le 1er ministre dispose de certains pouvoirs.

1. Les suppléances du Président de la République

- Dans la présidence des Conseils et Comités de défense
- Dans la présidence d'un Conseil des ministres

2. Pouvoirs consultatifs

Le 1er ministre est consulté par le Président de la République avant de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale et avant de mettre en œuvre l'article 16.

Mais ses avis ne sont que consultatifs.

3. Pouvoirs de proposition

Le 1er ministre fait des propositions au Président de la République pour la nomination et la cessation des fonctions des membres du Gouvernement, pour la convocation du Parlement en session extraordinaire et pour l'initiative d'une révision constitutionnelle.

Dans ces trois cas, le Président n'est pas obligé de faire suite à la proposition du 1er ministre mais il ne peut agir sans elle.

4. Pouvoirs législatifs

Le 1er ministre intervient dans la procédure législative : il a l'initiative des lois, il peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire en cas de désaccord entre les deux chambres, il peut déférer une loi au Conseil constitutionnel (un engagement international également).

5. L'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement

Le 1er ministre peut engager la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale : sur son programme (art. 49 al. 1), sur une déclaration de politique générale (id.) ou sur le vote d'un texte (art. 49 al. 3).

Seul le 1er ministre peut engager la responsabilité politique du Gouvernement et il ne peut le faire qu'après une délibération en Conseil des ministres (la décision est donc collégiale). La C^o ne précise aucune condition particulière de majorité donc le vote des députés est organisé à la majorité simple (relative). Un vote négatif entraîne la démission du Gouvernement.



Texte légal : Art. 49 al. 4

Le 1er ministre peut demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Le refus du Sénat de voter l'approbation n'a pas de conséquence sur le maintien du Gouvernement (qui n'est pas responsable devant le Sénat). Le recours à cet article est de pure opportunité politique (pratique très exceptionnelle).

6. Le pouvoir réglementaire (art. 13, 21 et 37)

Le 1er ministre exerce le pouvoir réglementaire, sous réserve des dispositions de l'article 13 qui attribue au Président le pouvoir de signer les ordonnances et les décrets en Conseil des ministres. Donc le 1er ministre a une compétence de droit commun et le Président une **compétence d'attribution**.

7. Le pouvoir de nomination des fonctionnaires de l'État

Comme en matière réglementaire, le 1er ministre a une compétence de droit commun et le Président une compétence d'attribution (voir supra).