

JEAN FOYER

Les ministres entre eux : hiérarchie et collégialité

Lorsque est constitué un Gouvernement, l'usage s'est fixé depuis la IV^e République d'en nommer les membres par un décret collectif, décret du Président de la République contresigné par le Premier ministre, ce dernier ayant été nommé par un décret individuel sans contresign. L'ordre dans lequel sont rangés les membres du Gouvernement, les différences qui se relèvent entre leurs titres (ministres d'Etat, ministres, ministres délégués, secrétaires d'Etat), suggère qu'il existe entre eux quelque hiérarchie.

Dans la Constitution, le vocable de ministres apparaît rarement.

Dans quelques textes, il est postulé que les ministres délibèrent ensemble, qu'ils forment un conseil ou, en d'autres termes, un collège. Celui-ci intervient — l'énumération n'est point limitative — dans la nomination des plus hauts fonctionnaires civils et des officiers généraux (art. 13). Il autorise le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement (art. 49).

Quelle est la portée de la hiérarchisation des ministres ? Comment est pratiquée la collégialité dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ? A ces deux questions, la présente étude tentera d'apporter quelques éléments de réponse.

I. — HIÉRARCHIE ET HIÉRARCHIES

La hiérarchie entre les membres du Gouvernement est d'abord une hiérarchie d'ordre protocolaire, de titres et de préséances. Elle

ressort du décret de nomination lui-même (A). En quelle mesure fonde-t-elle une différenciation, une subordination des pouvoirs (B) ?

Tels sont les deux points qu'il convient d'examiner.

A) *Titres et préséances*

Il y a eu, dans le passé et encore dans un passé assez proche, des Gouvernements dont tous les membres étaient décorés du titre de ministre. Il en fut ainsi au début de la III^e République. Le trait est devenu rare. Il existe plusieurs catégories de membres du Gouvernement hiérarchiquement classées, et à l'intérieur de chaque catégorie un ordre de préséance. Il convient de distinguer une sorte de *nucleus*, formé des ministres, qui se retrouve dans tout Gouvernement, et qui sont en général chargés d'un département, ce sont les ministres à portefeuille. Au-dessus d'eux, il est souvent un ou plusieurs ministres d'Etat, au-dessous d'eux des ministres délégués, des secrétaires d'Etat, et hier des sous-secrétaires d'Etat.

a) *Les ministres* stricto sensu. — Ce titre si recherché, car l'étymologie en est oubliée depuis longtemps (de *minus*, le *minister* est celui qui est moins qu'un autre, le serviteur d'un autre, le contraire du *magister*, celui qui est plus, le maître), a été conféré aux membres du Gouvernement français depuis la Constituante et conservé depuis lors avec quelques variations de sens. Les ministres sont normalement placés à la tête d'un ensemble de services, appelé quelquefois son département ministériel, en oubliant que, dans l'ancienne France, le terme avait un sens géographique et non point matériel. Il désignait la partie du territoire et les pays étrangers voisins à l'égard desquels chaque secrétaire d'Etat avait compétence avant que l'un d'eux se spécialisât dans les affaires étrangères, et que progressivement les affaires intérieures fussent rassemblées. Chaque ministre exerce le pouvoir hiérarchique et le pouvoir disciplinaire à l'égard des agents publics qui relèvent de lui, il est ordonnateur principal des dépenses de son administration, il est investi d'un pouvoir réglementaire d'ordre interne... Tous les traités de droit administratif exposent les pouvoirs ministériels.

Entre les ministres, il existe un rang de préséance, qui est indiqué par le décret de nomination, et qui est par conséquent propre à chaque Gouvernement. Cependant, de même que l'Edit du préteur romain, refait chaque année, reproduisait la plus large part des édits antérieurs, il est, en ce qui concerne le classement des ministres, une tradition, une sorte de trame, à laquelle des aménagements plus

ou moins considérables sont souvent apportés. La tradition provient de l'ancienne monarchie. Elle fait passer en premier lieu le garde des Sceaux, ministre de la justice, parce que le Chancelier de France, Grand Officier de la Couronne, ou le garde des Sceaux lorsque le Chancelier était en disgrâce, présidait le Conseil du Roi en l'absence du souverain. Les ministres de la justice ont conservé la présidence du Conseil d'Etat jusqu'en 1945. A cette époque, le Conseil a obtenu d'avoir pour président le chef du Gouvernement lui-même, le garde des Sceaux conservant seulement la prérogative de la présidence, le contreseing des décrets qui le concerne et l'élaboration de son budget.

Après le garde des Sceaux, viennent les héritiers des secrétaires d'Etat du roi, celui du contrôleur général des finances, le ministre de l'intérieur qui a remembré les quatre « départements » de l'intérieur, et les ministres exerçant les compétences détachées du ministère de l'intérieur au XIX^e siècle, selon l'ordre dans lequel leur ministère a acquis son autonomie.

Suivant la tradition, l'ordre de préséance est déterminé par la date d'érection du ministère en département (*ratione materiae*) distinct.

Cet ordre, on l'a dit, est souvent bouleversé. Il l'est lorsqu'un département ministériel est confié à un personnage qui a reçu le titre de ministre d'Etat. Il est bouleversé aussi, pour des motifs politiques, lorsque le Président de la République et le Premier ministre veulent « faire une fleur » à un homme politique influent ou de caractère difficile et pensent lui donner une satisfaction, de pure gloriole à la vérité, en le faisant asseoir avant plusieurs autres. Ou bien, ce qui est fréquent de nos jours, le Gouvernement veut montrer qu'il attache de l'importance, qu'il donne une priorité à certaines affaires, le « social » par exemple. Il « remonte » alors le ministre qui en est chargé, et auquel il n'a pas été possible de donner le titre de ministre d'Etat.

b) *Les ministres d'Etat.* — Vieux titre, provenu lui aussi de l'ancienne monarchie. Il désignait jadis les quelques personnes appelées à l'organe suprême du Gouvernement royal, le Conseil d'en haut, qu'elles fussent ou non chargées d'attributions comme le chancelier ou un secrétaire d'Etat. Longtemps oublié, le titre a réapparu à la fin de la III^e République et fréquemment conféré sous la IV^e République et la V^e République à des membres du Gouvernement qui passent dès lors avant les autres. Sont honorés de la sorte les chefs de file des partis politiques participant à un Gouvernement de coali-

tion, ainsi les présidents Guy Mollet et Pflimlin dans le Gouvernement de Gaulle de juin 1958, MM. Guichard, Lecanuet et Poniatowski dans le premier cabinet Barre d'août 1976. Dans le cabinet Mauroy, ce furent notamment les chefs de file des « courants » du Parti socialiste qui reçurent la dignité. D'autres fois, le titre a été conféré à des personnalités d'exception, à André Malraux entre 1959 et 1969, à un féal du Président qui voulait lui marquer de la sorte sa confiance et renforcer l'autorité du ministre en cause dans le Gouvernement, ainsi de M. Poniatowski dans le Gouvernement Chirac.

La diversité n'est pas moindre en ce qui concerne le rôle des ministres d'Etat. Parfois, ils sont sans attributions, leur rôle est alors purement politique. D'autres fois, ils sont chargés d'un département ministériel important : M. Debré dans le ministère Chaban-Delmas et le premier cabinet Messmer, M. Defferre dans le cabinet Mauroy. Il arrive que leur soient conférées seulement quelques-unes des attributions et lui soit déléguée autorité sur quelques-uns des services du Premier ministre. Enfin, il a été tenté, dans certains Gouvernements, de faire coordonner par un ministre d'Etat les activités complémentaires de plusieurs départements ministériels.

Le titre de ministre d'Etat est un grade correspondant à des emplois fort divers. Il est une dignité. Les titres de ministre délégué et de secrétaire d'Etat désignent des fonctions inférieures à celles de ministre.

c) *Les ministres délégués et secrétaires d'Etat.* — Ils sont des sous-ministres, ornés d'un titre plus agréable à porter que celui-là. Le titre de secrétaire d'Etat est le plus ancien, celui de ministre délégué a subi une dégradation.

Dans l'ancienne France, les quatre secrétaires d'Etat étaient des ministres au sens plein que nous donnons aujourd'hui à ce terme.

Apparus au XVI^e siècle, ils se partagèrent en définitive les affaires étrangères, la guerre, la marine et la Maison du Roi avec, chacun, un quart du territoire. Lorsque la III^e République vit apparaître des sous-ministres, on reprit l'ancien terme et on dénomma ces sous-ministres, des sous-secrétaires d'Etat. Vichy, voulant revenir aux anciens usages, fit de tous les membres du Gouvernement des secrétaires d'Etat en réservant à quelques-uns la dignité supplémentaire de ministres.

Dans d'assez nombreux cabinets de la IV^e République, les sous-secrétaires réapparurent au-dessous des secrétaires d'Etat. L'usage a disparu depuis 1958.

Traditionnellement, les secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat

étaient rattachés à un ministre, la classe de ces « sous-ministres » étant celle de l'apprentissage gouvernemental. Sous le septennat de M. Giscard d'Estaing, l'on vit surgir une nouvelle espèce, celle des secrétaires d'Etat autonomes qui n'étaient rattachés à aucun ministre, et qui avaient pour parler la langue du droit civil, l'émolument ministériel sans le titre.

Curieusement, l'institution des ministres délégués a suivi l'évolution contraire. A l'origine, les ministres délégués ont été les adjoints du président du Conseil, puis du Premier ministre. Ce dernier leur déléguait une partie de ses attributions, à l'égard d'un ou plusieurs des services que la nomenclature budgétaire dénomme services du Premier ministre, ou pour telle ou telle affaire. La fonction était généralement confiée à une personnalité politique importante, qu'elle faisait apparaître peu ou prou comme un adjoint du chef du Gouvernement, sinon comme un vice-Premier ministre.

Mais l'inflation a fait son œuvre ici encore. Des sous-ministres, rattachés à un ministre, qui étaient en vérité des secrétaires d'Etat, ont reçu le titre, plus reluisant, de ministres délégués. Cette pratique a pris un grand développement dans le Gouvernement Mauroy. Par exemple, M. Chandernagor a été ministre délégué, chargé des affaires européennes, auprès du ministre des relations extérieures. Dans le cabinet Fabius, M. Souchon, d'abord secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'agriculture, qui était M. Rocard, est devenu ministre délégué lorsque M. Nallet a remplacé M. Rocard.

Puis, par un processus déjà observé pour les secrétaires d'Etat, l'on a connu et l'on connaît des ministres délégués qui ne le sont de personne. Ce sont paradoxalement des « ministres délégués autonomes », à qui l'on a voulu conférer le titre ministériel sans accès au conseil des ministres.

Une place à part pourrait être faite à ce qu'on a d'abord appelé « les ministres résidents », inaugurés par le cabinet Guy Mollet et repris par ses successeurs immédiats. Il faut également indiquer une solution connexe consistant à conférer à un ministre un département ministériel correspondant à un secteur géographique bien précis : il en fut ainsi des ministres chargés de l'Algérie ou du Sahara sous la IV^e République et, récemment, du ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie.

Il y a souvent un grand souci des susceptibilités personnelles et des dosages dans la composition des Gouvernements. Pourtant les titres ne sont que des hochets. La réalité politique est le pouvoir. A quelles différences dans les pouvoirs correspondent les classes de la nomenclature ?

B) *Rapports d'égalité et rapports de subordination*

La réalité est très difficile à décrire tant elle est variable et changeante. Il existe des rapports de droit et des rapports de fait.

a) *Les rapports de droit.* — Comme les citoyens de la Sparte antique, les ministres sont en principe des égaux sous l'autorité du Premier ministre qui, selon les termes de la Constitution, dirige l'action du Gouvernement. Mais, quelquefois, sont intercalés entre les ministres et le Premier, des super-ministres investis d'un rôle de coordination. Souvent un ministre est assisté d'un ou de plusieurs sous-ministres qui lui sont subordonnés.

Schéma général qui appelle nuances et précisions. La condition, le rôle et les pouvoirs des membres du Gouvernement décorés de titres différents ont tendance à s'unifier dans les Gouvernements restreints et à se différencier dans les Gouvernements pléthoriques.

Ainsi, ministres « pleins », ministres délégués autonomes et secrétaires d'Etat autonomes ont une autorité identique sur leur administration et jouissent de la même liberté d'action, du reste variable et relative. La différence des titres a été introduite pour refuser l'accès au conseil de ceux qui ne sont pas des ministres au sens étroit et traditionnel de ce terme.

La subordination des ministres « pleins » à des super-ministres, souvent ministres d'Etat, autres que le Premier ministre, a été expérimentée à plusieurs reprises, le plus souvent dans le secteur économique et financier ou dans celui des affaires sociales, elle a été le plus souvent décevante. Les « coordonnés » d'un côté, le Premier ministre de l'autre, en prennent rapidement ombrage et s'entendent pour la faire échouer.

Quant aux relations de ministre à secrétaire d'Etat ou à ministre délégué, elles sont organisées en droit par un décret d'attributions. Le sous-ministre reçoit délégation soit pour un ensemble d'affaires, soit pour traiter d'affaires à lui renvoyées au coup par coup par le ministre qu'il assiste. Il reçoit le contreseing, selon des distinctions qui changent d'un ministère à l'autre en ce qui concerne les décrets de présentation des projets de lois et les décrets de promulgation des lois. Mais aucune règle n'interdit au ministre déléguant d'évoquer une affaire qu'il a pourtant déléguée. Il le fera plus aisément dans le cas d'une délégation à un secrétaire d'Etat que de délégation à un ministre délégué (qu'il eût été plus correct de nommer ministre délégataire !).

Quelles sont en fait ces relations entre les deux monômes du

binôme ? Elles sont diverses à l'infini, car elles dépendent beaucoup du caractère des hommes, du poids politique de l'un et de l'autre, de l'humeur dans laquelle le ministre a accepté d'être assisté, et surtout, peut-être, de l'importance du ministère.

Il est des secrétaires d'Etat qui ont bénéficié en fait d'une large autonomie. Il en est qui ont été réduits à un rôle de figuration inutile. Il en est qui ont été des collaborateurs du ministre à rang ministériel. Il en est qui ont été des observateurs au profit du chef du Gouvernement ou d'un parti. Presque toujours le secrétaire d'Etat aux finances — ou chargé du budget — a joué un rôle important, mais très strictement subordonné ; il a été l'un des instruments de la supériorité du ministre des finances. Suprématie sinon de fait, du moins de droit.

b) *Les rapports de fait.* — A travers, au-dessus ou en dehors de la hiérarchie de droit, s'exercent fréquemment, au sein d'un Gouvernement, des sortes de primautés tenant à des causes diverses fonctionnelles, politiques ou circonstancielles.

Parce qu'il tient les cordons de la bourse, le ministre des finances a de fait une place particulière dans le Gouvernement. Constamment saisi de demandes de crédits qu'il est évidemment impossible de satisfaire, le ministre des finances, selon qu'il dit oui ou non, permet ou empêche une opération ou une réforme. Certes, il demeure concevable de demander ce que l'on nomme, dans la vie ministérielle, l'arbitrage du Premier ministre. Les résultats ne sont pas toujours positifs. Durant le deuxième cabinet Pompidou, il fut un temps pendant lequel les ministres avaient renoncé à recourir à l'arbitrage. L'influence du ministre des finances était telle que son opinion prévalait constamment.

Il en est ainsi le plus fréquemment. M. Debré, qui fut plus tard lui-même ministre des finances, a pu dire que la France était une entreprise dirigée par son caissier. Sa prédominance suppose évidemment une entente suffisante avec le Premier ministre.

D'autres prédominances sont de nature plus politique. Elles se manifestent à l'ordinaire dans les cabinets de coalition. En dehors des fonctions et des hiérarchies, ceux-ci demeurent plus ou moins fractionnés en groupe. Les « chefs de groupe » exercent un pouvoir de commandement sur les ministres de leur famille politique et, fort de leur influence, pèsent, au nom de cette influence, sur la politique du Gouvernement. M. Giscard d'Estaing a joué ce rôle dans le cabinet Chaban-Delmas, M. Poniatowski dans le cabinet Chirac. Ce dernier était, il est vrai, plus encore que le chef de file d'un parti, l'homme du Président de la République. Dans le cabinet Mauroy, ce sont les

« courants » du Parti socialiste qui ont eu leur représentation. Quel rôle ont-ils joué exactement ?

Enfin, à de certains moments, une affaire domine toutes les autres. Ceux qui en portent la charge dans le Gouvernement prennent de ce fait une importance supérieure à celle de leurs collègues et l'emportent sur celle du Premier ministre. Après la secousse de mai 1968, M. Edgar Faure est parvenu à imposer une loi d'orientation de l'enseignement supérieur dont à peu près personne ne voulait au sein du Gouvernement. Mais il a obtenu le soutien du Président de la République. La collégialité en ce cas n'avait pas joué. Les autres ministres n'avaient pas voulu contrarier le chef de l'Etat, malgré qu'ils en aient eu. On a pu mesurer en cette circonstance les limites de la collégialité gouvernementale.

II. — LA COLLÉGIALITÉ MINISTÉRIELLE

A la lecture des textes, la fonction gouvernementale est exercée collégalement. Mais il est quelques différences entre les textes et la pratique.

A) *La collégialité selon les textes, ou la collégialité constitutionnelle*

La collégialité gouvernementale est le résultat de deux traditions fondues ensemble, la tradition de l'ancienne France, qui voulait que le roi gouvernât à grand conseil, une tradition d'emprunt, celle du Royaume-Uni, qui a fait passer le pouvoir gouvernemental du roi au cabinet. Cette dernière tradition n'a pas été complètement adoptée, le chef de l'Etat n'ayant jamais perdu la présidence, que les rois hanovriens avaient perdue, de la formation gouvernementale la plus solennelle. Selon la Constitution, la fonction gouvernementale s'exerce collégalement, cet exercice est sanctionné par une responsabilité collective.

a) *L'exercice collégial du pouvoir gouvernemental.* — « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » dispose l'article 20 de la Constitution. L'article 21 ajoute que le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. La détermination et la conduite de la politique de la Nation sont œuvre collégiale. Elles s'exercent au sein d'une formation solennelle qui est le conseil des ministres, mais également dans le sein d'autres formations.

Le conseil des ministres est une institution constitutionnelle.

Présidé par le Président de la République, il apparaît encore, tel qu'il fut à ses origines, le conseil du chef de l'Etat ; le régime parlementaire voudrait qu'il soit la formation collégiale de la décision gouvernementale. Quant à sa composition, la Constitution n'est pas explicite. D'où les variations relevées plus haut dans les hiérarchies ministérielles. Le Gouvernement est-il concentré relativement ? Tous ses membres prennent séance au conseil. C'est ce que voulait le général de Gaulle. Le Gouvernement est-il pléthorique et enflé à l'excès ? La pratique française imite alors la pratique britannique du cabinet qui ne comprend pas tous les ministres. Les exclus sont consolés par un droit de séance intermittente, une réunion d'information et des invitations périodiques à déjeuner à la table du Premier ministre... Leur participation à la décision gouvernementale est réduite, si ce n'est pour les affaires de leur compétence.

En dehors des actes pour lesquels la Constitution exige délibération, le conseil des ministres peut être saisi de toute question. Quel rôle effectif les membres du Gouvernement y jouent-ils ?

Sous les précédentes Constitutions, le conseil des ministres était préparé par une autre formation, le conseil de cabinet, que le chef du Gouvernement présidait et auquel tous étaient appelés, secrétaires d'Etat et ministres. La discussion y était plus libre. Un ancien ministre expliquait la distinction par cette formule : « Le conseil de cabinet est une réunion où l'on fume ; le conseil des ministres est une réunion où l'on ne fume pas. » Le droit, si l'on ose écrire, a changé. On a fumé au conseil des ministres. Du reste, le conseil de cabinet a cessé de se réunir dès le premier Gouvernement de la V^e République.

Les premiers Gouvernements du régime présent ont mis en évidence le clivage entre les générations d'hommes politiques. Ceux qui avaient appartenu aux Gouvernements de la IV^e avaient conservé le goût de la discussion au sein du conseil. Les nouveaux se sont montrés dès l'abord très discrets. Dans quelques grandes occasions, le général de Gaulle a fait ses fameux tours de table, invitant chaque ministre à s'expliquer. Ils ont été rares. Le plus souvent le conseil entérinait des décisions préparées à l'avance. Ses membres connaissaient les nominations qui leur seraient proposées, par des feuilles mises à la place de chacun. Rares ont été les véritables débats. Le conseil était l'occasion pour le Président de la République d'essayer sur ses ministres les effets de discours qu'il préparait à ce moment-là, de préciser sa pensée sur des problèmes d'actualité pour la faire diffuser, inscrite à travers le communiqué et les commentaires du ministre de l'information.

Le Président Pompidou retrouvant ses dons pédagogiques a

prononcé de véritables leçons, la plupart du temps fort remarquables. Mais, les deux premiers Présidents n'aimaient guère que les ministres s'expliquassent sur des objets n'entrant point dans leur compétence, ceux qui l'ont trop fait ont agacé et ont fini par être éliminés. Je n'ai pas appartenu au Gouvernement sous les deux dernières présidences et ne sait ce qui s'y fut dit.

Il est probable que le conseil des ministres est resté plus un organe d'entérinement que le lieu de véritable débat et que la plupart des ministres continuent d'y faire surtout de la figuration dont ils raffolent car elle leur donne la considération du monde extérieur.

Plus efficace est la participation à des formations moins solennelles.

b) *Conseils restreints et comités.* — Tous les chefs de Gouvernement ont pratiqué des réunions que les Britanniques diraient « informelles » et ils continuent de le faire. Certaines de ces réunions ont pris une importance et une régularité qui leur ont fait acquérir le caractère institutionnel. Certaines d'entre elles ont été placées sous la présidence du chef de l'Etat lui-même. Ce type d'organisation a trouvé son terrain d'élection en matière de défense. Il a été utilisé durant la première guerre mondiale pour la conduite des opérations. Il s'est maintenu. Les textes constitutionnels ont attribué au Président de la République la présidence des conseils et comités.

Le caractère de ces organismes est de ne réunir que certains ministres seulement, mais avec eux de hauts fonctionnaires civils ou des officiers généraux. Par leur composition, ils sont, pourrait-on écrire, mi-gouvernementaux et mi-administratifs.

De telles formations restreintes ont été, au début des années 1960, l'un des moyens mis en œuvre par le général de Gaulle pour évoquer certaines affaires et faire jouer par le Président de la République un rôle qui eût été normalement celui du Premier ministre.

Ainsi est né le Comité des Affaires algériennes, qui a joué un rôle considérable, puis le Comité des Affaires africaines et malgaches, dont l'activité a été médiocre et un certain nombre d'autres aux divers destins.

Ces formations n'avaient pas fait disparaître la pratique par le Premier ministre de réunions de même type. Peu à peu, la terminologie en matière de formations restreintes s'est précisée. Le titre de conseil a été réservé aux organismes présidés par le chef d'Etat, celui de comité aux organismes présidés par le Premier ministre. Les délibérations de celui-ci précèdent à l'ordinaire les décisions de celui-là.

La participation effective des ministres à la prise de décision est

plus grande évidemment au sein des conseils et comités restreints qu'elle ne l'est au sein du conseil des ministres. Mais cette participation s'y limite aux seuls membres du Gouvernement directement intéressés par la question discutée. De la sorte un divorce s'établit entre les conditions de la prise de décision et la responsabilité politique qu'elle entraîne.

c) *La responsabilité collégiale de l'exercice du pouvoir.* — Le régime parlementaire se caractérise par la responsabilité ministérielle devant les chambres. Le caractère collégial ou collectif de cette responsabilité s'est renforcé dans les deux dernières Constitutions françaises. Les lois de 1875 disposaient que les ministres étaient responsables de leurs actes devant les chambres et qu'ils l'étaient, politiquement, de la politique générale du Gouvernement.

En réalité, la responsabilité individuelle était tombée en désuétude. Dans l'instabilité qui sévissait sous les III^e et IV^e Républiques, elle était difficile à concevoir en pratique. Ou bien le Gouvernement se solidarisait avec le ministre et il risquait d'être entraîné dans la chute de ce dernier, ou bien il se refusait à le faire, mais au risque du départ des amis politiques du ministre renié.

Finalement, seule la responsabilité collective a subsisté.

Quelques ministres ont bien été renvoyés ou contraints à la démission, mais hors d'un vote de l'Assemblée. La démission de M. Hernu en est le plus récent exemple.

Le refus de confiance sur engagement de la responsabilité du Gouvernement dans les formes constitutionnelles emporte la démission de l'ensemble du Gouvernement. Il existe entre ses membres une solidarité au sens fort du terme, même si dans la réalité le pouvoir n'a plus grand-chose de collégial, les décisions majeures étant prises par le Président de la République.

Depuis 1962, la sanction de la responsabilité ministérielle est devenue assez théorique. L'Assemblée nationale n'a plus osé mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, alors même que sa majorité n'était ni assurée, ce fut le cas dans l'Assemblée élue en mars 1967, ni véritablement unie, ce fut le cas pour l'Assemblée élue en mars 1978. La dissolution réussie du général de Gaulle a retenu les imitateurs potentiels du cartel des Non de sauter le pas. Combinée avec le scrutin majoritaire, la dissolution est dangereuse. Avec un scrutin proportionnel, elle perd en grande part sa vertu d'intimidation. Mais, du même coup, des Gouvernements, plus menacés, reviendront-ils à une pratique plus effective de la collégialité. D'institutionnelle mais théorique qu'elle est souvent, elle pourra redevenir une collégialité vécue.

B) *La collégialité dans les faits ou la collégialité vécue*

Pour rendre compte des modes et conditions de fonctionnement du Gouvernement collégial, il est permis de reprendre une distinction classique faite dans la théorie de la coutume entre la coutume (ou la pratique) *secundum legem* et la coutume (ou la pratique) *praeter legem*.

a) *La pratique secundum legem*. — Des évolutions contrastées en apparence s'observent dans le fonctionnement du conseil des ministres et dans celui des conseils et comités restreints.

Le conseil des ministres, quoique réuni régulièrement et fréquemment — chaque semaine, le mercredi — est devenu de plus en plus une formation d'apparat au moins sous les trois premières présidences. Elle l'est devenue moins, semble-t-il, depuis 1981, parce que les socialistes aiment la discussion entre eux et entre leurs divers courants. Elle le redeviendrait certainement et au plus haut degré si devait s'instaurer une « cohabitation » entre un Président et une majorité parlementaire de signes algébriques opposés.

L'on connaîtrait alors la pratique des conseils de cabinet. Le conseil des ministres ne serait plus réuni qu'autant qu'il serait nécessaire à la lettre de la Constitution pour entériner la décision de déposer des projets de lois dont la teneur aurait été arrêtée en dehors du Président de la République ou pour approuver des mouvements préfectoraux et des nominations d'officiers généraux. On n'y parlerait plus guère de politique.

Une même défaveur atteindrait les conseils restreints, à l'exception de ceux prévus par la Constitution, alors que se développerait le rôle des comités présidés par le Premier ministre.

Jusqu'à cette heure, la tendance a été à la multiplication de ces formations, mais en les déformalisant. Elles sont convoquées au coup par coup et leur composition adaptée à la nature des questions inscrites à leur ordre du jour. Leur développement est fonction d'une organisation gouvernementale qui a multiplié et démultiplié les ministères et décomposé les compétences. La plus modeste des questions exige souvent pour sa solution la signature ou le contre-seing d'un nombre impressionnant de ministres. Les réunir, avec leurs principaux collaborateurs, est souvent le seul moyen de les mettre d'accord ou d'imposer une décision. La fonction du chef de l'Etat et celle du Premier ministre deviennent en bonne part des fonctions d'arbitrage entre les ministres. L'évolution est sensible — et du reste paradoxale — au sein de Gouvernements homogènes. Que deviendra-

t-elle au sein de Gouvernements de coalition que le scrutin proportionnel rendra inévitable ?

L'absence d'homogénéité risque de développer aussi la pratique d'une collégialité non plus à raison des compétences complémentaires, mais à raison des affinités politiques.

b) *La pratique praeter legem.* — Plus que n'avaient fait les Gouvernements de la période antérieure, les Gouvernements de la V^e République ont compté dans leurs rangs des ministres techniciens, dont certains ont du reste, plus ou moins rapidement, quelquefois encouragés par le chef de l'État, pris goût à la politique et ont recherché l'onction du suffrage universel. Les ministres qui demeurent techniciens peuvent s'en tenir à la pratique d'une collégialité fonctionnelle et nouer dans le Gouvernement des amitiés indifférentes aux clivages politiques. Autre est le comportement des ministres dits politiques, encore que, sous la présidence du général de Gaulle, les ministres les plus jeunes appartenant à la formation gaulliste se soient plutôt comportés comme les premiers des fonctionnaires de chacune des grandes administrations dans la pensée de répondre ainsi à la pensée et au vœu du chef de l'État. Eux-mêmes ont participé pourtant à des réunions qu'il faut dénommer fractionnelles, au sens étymologique et non péjoratif de ce terme.

De telles réunions au temps des premiers Présidents de la V^e République étaient plus ou moins larges. La presse satirique a daubé sur les barons, qui tous n'étaient point ministres, partageant le déjeuner du président de l'Assemblée nationale pour discuter de politique. Longtemps les ministres appartenant à l'UNR eurent l'habitude de prendre chaque semaine un repas ensemble, d'ordinaire à la suite du conseil des ministres. Par la suite et pour d'autres, le petit déjeuner remplaça le repas de midi. De pareilles réunions ne sont du goût du Premier ministre qu'autant qu'il y participe et qu'il les contrôle. Cela n'est guère possible dans le cas de Gouvernements de coalition.

Les ministres de la même famille ont alors une tendance compréhensible à se réunir pour se concerter et pour arrêter une ligne de conduite commune. Les autres en font autant. On a dit qu'en certains cas ces réunions avaient été encouragées et leur objectif assigné par le chef de l'État lui-même. En présence d'une présidence assez forte pour évoquer à elle la puissance gouvernementale, ces activités fractionnelles n'ont pas une très grande importance. La plupart des ministres adoptent un comportement de ministres d'un monarque, montrant souvent un esprit courtisan, plus soucieux de plaire pour durer que de manifester une indépendance.

Tout menace de changer avec le scrutin proportionnel et avec la cohabitation. La collégialité fractionnelle deviendra ou redeviendra une collégialité élargie aux dirigeants des partis et aux principaux des groupes parlementaires. Ce ne sera plus la V^e République, mais le retour au régime exclusif des partis contre lequel le Général tonnait sous la IV^e République.

Une étude approfondie de la collégialité entre les ministres devrait introduire une distinction entre ceux qui mettent en pratique l'esprit d'équipe et « tirent dans le collier » d'une manière synchrone avec leurs collègues et ceux qui tout au contraire jouent essentiellement et égoïstement un jeu personnel. Il serait malaisé de le faire sans être accusé d'avoir écrit une étude « à clés ». Disons que les deux types d'hommes — et de femmes — se retrouvent. Aux membres du Conseil de conscience qui présentaient des objections à la nomination de Charles-Maurice de Talleyrand à l'évêché d'Autun, Louis XVI répondit : « L'épiscopat le corrigera. » On sait ce qu'il en advint. Pas plus que l'épiscopat ne corrigea le futur prince de Bénévent, le ministère ne corrige certains hommes. Tout au contraire.

RÉSUMÉ. — Dans la plupart des Gouvernements l'on observe une diversité de titres qui établissent un rang protocolaire et marquent aussi des liens de subordination. Aux hiérarchies de droit s'ajoutent des hiérarchies de fait tenant soit aux rapports de forces politiques, soit à la fonction. Les ministres constituent un collège dont l'organe principal — le conseil des ministres — est « à géométrie variable ». A l'époque actuelle les conseils et comités restreints prennent une place grandissante, ainsi que les formations collégiales non prévues par les textes.