



**HAL**  
open science

## **Les ministres dans les pays européens : similarités et divergences.**

Arthur Moinet

► **To cite this version:**

Arthur Moinet. Les ministres dans les pays européens : similarités et divergences.. Master. France. 2019. <hal-02306575v2>

**HAL Id: hal-02306575**

**<https://hal.science/hal-02306575v2>**

Submitted on 31 Mar 2020 (v2), last revised 26 Nov 2020 (v4)

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Le ministre, du latin « minister », issu de l'adjectif « minus » (serviteur) est une fonction dont les premières traces remontent au XIII<sup>e</sup> siècle, période d'affirmation et de construction des pouvoirs étatiques. Dans la *Légende des Vénitiens*, Jean Lemaire, poète belge du XV<sup>e</sup> siècle, le définit ainsi comme « conseiller du souverain ».

Saint-Louis, à cette époque, instaure notamment les baillis ou les prévôts, premiers serviteurs et représentants du roi dans les provinces.

Les Conseils du Roi, regroupant dans plusieurs pays européens (France, Espagne, Royaume-Uni, Danemark...) ses plus proches conseillers, ont ainsi peu-à-peu regroupé des conseillers à la tête d'importants départements régaliens : les Affaires étrangères (1547), les Finances (1518), la Guerre (1589).

En France, le conseil d'En-haut, ancêtre de notre conseil des ministres, regroupait ainsi les ministres d'Etat, contrôleur général des finances, les ducs et pairs, spécialisés chacun dans un domaine donné.

Avec l'avènement de la théorie de la séparation des pouvoirs, les ministres sont par la suite progressivement devenus responsables devant les parlements, en sus de la personne du roi.

Demandons nous en quoi les ministres du continent européen, s'ils présentent d'apparentes similitudes, s'inscrivent parfois dans des cultures d'exercice de leurs fonctions différentes (I), notamment du point de vue de leur responsabilité politique et judiciaire (II).

## **1) Des fonctions ministérielles assez semblables, mais souvent exercées différemment en Europe**

### *A) Des fonctions assez similaires dans les différents pays européens...*

Les membres du gouvernement des différents pays européens présentent de nombreuses similitudes dans l'intitulé de leurs fonctions.

Ainsi, tous les gouvernements européens appellent « ministres » les membres du gouvernement. Seul deux pays font exception : le Royaume-Uni où les « Secretary of State » en sont les membres les plus éminents, alors que les « ministers of State » les

assistent et la Suisse, où les membres du gouvernement sont nommés « conseillers fédéraux ».

Dans la plupart des pays, les membres du gouvernement ne sont pas tous forcément à la tête d'un département ministériel : les ministres délégués et les secrétaires d'Etat en France assistent un ministre sur un sujet donné, tout comme c'est le cas au Royaume-Uni avec les ministres d'Etat et secrétaires parlementaires, les ministres sans portefeuille, vice-ministres et sous-secrétaires en Italie ou bien encore les secrétaires d'Etat en Belgique.

Par ailleurs, dans la majorité des Etats, l'exercice de la fonction de ministre trouve ses fondements dans la Constitution.

Aussi, ceux-ci sont nommés dans l'ensemble des pays européens par le chef de l'Etat.

Néanmoins, pour certains, le Parlement intervient pour avaliser les nominations d'un nouveau gouvernement. C'est le cas de l'Espagne<sup>1</sup>, de l'Italie<sup>2</sup>, de la République tchèque<sup>3</sup> ou de la Roumanie<sup>4</sup>, où le Parlement et plus spécifiquement sa chambre basse, doit voter la confiance au nouveau chef du gouvernement afin que celui-ci puisse rentrer en fonction. En Croatie, le président de la Diète co-signe l'acte de nomination du Premier ministre<sup>5</sup>.

Le Parlement français détient un rôle plus restreint, puisque si la tradition veut que tout nouveau Premier ministre nommé engage à l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur un vote de confiance, cette pratique n'en reste pas moins dépendante de la seule volonté du gouvernement<sup>6</sup>.

Les pouvoirs individuels conférés par les constitutions aux ministres sont par ailleurs communément limités. Ainsi, dans la plupart des pays, les ministres ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome.

---

<sup>1</sup> Constitution du 27 décembre 1975 - Article 99.

<sup>2</sup> Constitution de la République italienne - Article 94.

<sup>3</sup> Constitution 16 décembre 1992 - Article 68.

<sup>4</sup> Constitution du 8 décembre 1991 - Article 102.

<sup>5</sup> Constitution du 22 décembre 1990 - Article 110.

<sup>6</sup> Constitution du 4 octobre 1958 - Article 49.

Celui-ci est généralement détenu par le chef de l'Etat : c'est le cas de l'Espagne (où il est détenu par le Roi<sup>7</sup>). Le chef du gouvernement peut également en avoir la charge : c'est le cas de la France (où il est réservé au Premier ministre et au président de la République, hormis dans le cadre de l'organisation des services d'un ministre<sup>8,9,10</sup>), ou bien de la Roumanie<sup>11</sup>.

Enfin, dans certains pays, le pouvoir réglementaire est détenu de façon collégiale par le gouvernement : citons l'exemple de l'Allemagne et de la Croatie<sup>12</sup> ou du Portugal<sup>13</sup>.

*B) ...Mais des cultures de gouvernement très diverses*

Si nous avons démontré l'existence de similitudes historiques, et une limitation commune du pouvoir réglementaire du ministre, les divergences entre les ministres et gouvernements européens sont avant tout de natures culturelles, en particulier dans la manière d'exercer la fonction.

Notons tout d'abord des différences quant à la composition du gouvernement. Observons que la structure gouvernementale est réduite au strict minimum dans certains pays comme la Pologne (12 ministres), la Hongrie (13), les Pays-Bas (16), Chypre (11), l'Irlande (15), l'Allemagne (15) ou encore la République tchèque (13).

Au contraire, la France (31), la Roumanie (26), l'Italie (65) et le Royaume-Uni, qui détient un record avec 110 membres au sein du cabinet, composent avec des gouvernements traditionnellement plus fournis.

Toutefois, ces différences dépendent avant tout de la distinction effectuée entre pouvoir administratif et politique : par exemple, en Espagne et au Portugal, le secrétaire d'Etat, qui assiste un ministre dans un domaine ministériel précis n'est pas membre du

---

<sup>7</sup> Constitution du 27 décembre 1975 - Article 62.

<sup>8</sup> CE, 7 février 1936, Jamart.

<sup>9</sup> CE, 23 mai 1969, Distillerie Brabant.

<sup>10</sup> CE, 3 mars 2004, ALIS.

<sup>11</sup> Constitution du 8 décembre 1991 - Article 107.

<sup>12</sup> Constitution du 22 décembre 1990 - Article 88.

<sup>13</sup> Constitution du 2 avril 1976 - Article 112.

gouvernement, au contraire du secrétaire d'Etat français : les fonctions exercées sont pourtant très similaires. Dans le même esprit, les sous-secrétaires d'Etat parlementaires forment le plus gros contingent du gouvernement britannique, du fait de sa tradition d'inclusion d'un très grand nombre de membres de la majorité parlementaire au sein du cabinet.

Certains pays se distinguent par ailleurs par l'existence de quotas dans la composition de leur gouvernement.

C'est le cas de la Belgique, où la Constitution dispose que le gouvernement doit compter autant de membres francophones que néerlandophones<sup>14</sup>. La Constitution chypriote dispose quant à elle qu'un ministre turc doit occuper le portefeuille des Affaires étrangères, de la Défense ou bien des Finances.<sup>15</sup>

D'autre part, nous pouvons remarquer que les ministres européens ne sont pas tous égaux face aux incompatibilités résultant de l'exercice de leur fonction.

A ce sujet, notons que la France, Chypre<sup>16</sup> et l'Autriche<sup>17</sup> font figure d'exceptions en prononçant l'interdiction du cumul du mandat de parlementaire avec celui de membre de gouvernement, prévoyant toutefois pour le premier un dispositif automatique de réattribution du siège au moment où les fonctions cessent<sup>18</sup>.

Plus largement, quelques pays prohibent le cumul de la fonction de ministre avec un mandat local. C'est notamment le cas des constitutions suisse et chypriote. A certaines périodes, les ministres français se sont vus refuser ce cumul par le Premier ministre (gouvernements Jospin, Philippe), sans que la mesure ne soit jamais inscrite dans les textes.

Enfin, les règles du cumul de la fonction de membre du gouvernement avec d'autres fonctions professionnelles ou associatives sont quant à elles plus diverses. La

---

<sup>14</sup> Constitution belge du 17 juillet 1994 - Article 99.

<sup>15</sup> Constitution de la République de Chypre - Article 46.

<sup>16</sup> Constitution de la République de Chypre - Article 11

<sup>17</sup> Loi constitutionnelle fédérale autrichienne du 1<sup>er</sup> octobre 1920 - Article 70.

<sup>18</sup> Constitution du 4 octobre 1958 - Article 23.

Constitution française prohibe ainsi le cumul avec de tout emploi public ou activité professionnelle<sup>19</sup>.

L'Espagne<sup>20</sup>, la Suisse<sup>21</sup> ou l'Allemagne<sup>22</sup> par exemple disposent de règles similaires. Au contraire, l'Italie, l'Autriche, le Royaume-Uni, ne disposent d'aucune législation interdisant aux membres du gouvernement l'exercice d'une activité parallèle.

## 2) Des régimes de responsabilité ministérielle pluriels

Le régime de responsabilité du ministre est un point crucial dans une perspective comparative des pays européens. En effet, qu'elle soit de nature politique (I) ou juridique, notamment pénale (II), l'engagement de la responsabilité d'un ministre diffère parfois selon les pays étudiés.

### *A) Des ministres pour la plupart responsables devant le Parlement*

Nous pouvons observer que la plupart des gouvernements des Etats européens sont collectivement responsables devant le Parlement.

Cette responsabilité s'exerce la plupart du temps par la possibilité pour la Chambre basse de renverser le gouvernement. L'Assemblée nationale française, la Chambre des communes au Royaume-Uni, la Chambre des députés en Italie<sup>23</sup>, la Diète polonaise<sup>24</sup>, la Chambre des députés espagnole<sup>25</sup> ou bien le Parlement croate<sup>26</sup> peuvent ainsi adopter des motions de censure contre le gouvernement.

En particulier, l'article 49 de la Constitution française ouvre la possibilité pour le gouvernement d'engager la responsabilité du gouvernement sur son « programme ou déclaration de politique générale » ou le vote d'un projet de loi (article 49.3).

---

<sup>19</sup> Constitution du 4 octobre 1958 - Article 23.

<sup>20</sup> Ley 12/1995, de 11 de mayo 1995.

<sup>21</sup> Constitution fédérale suisse - Article 85.

<sup>22</sup> Loi fondamentale allemande - Article 66.

<sup>23</sup> Constitution de la République italienne - Article 94.

<sup>24</sup> Constitution du 27 avril 1997 - Article 158.

<sup>25</sup> Constitution du 27 décembre 1978 - Article 113.

<sup>26</sup> Constitution de la République de Croatie - Article 104.

D'autre part, de rares Etats prévoient une responsabilité individuelle de chaque ministre devant le Parlement. C'est notamment le cas de la Pologne<sup>27</sup>, de la Croatie<sup>28</sup> et de la Suède<sup>29</sup> où des ministres peuvent faire l'objet d'une motion de censure.

De façon marginale, les constitutions de certains pays prévoient également une responsabilité des ministres devant le chef de l'Etat : c'est le cas du Portugal<sup>30</sup> ou encore de la Biélorussie<sup>31</sup> ou du Danemark<sup>32</sup>.

### *B) Des régimes de responsabilité judiciaire dérogatoires dans la plupart des pays*

L'engagement de la responsabilité judiciaire (notamment pénale) des ministres, en ce qui concerne les actes qui relèvent de l'exercice de leurs fonctions, est un point où nous pouvons noter les divergences constitutionnelles les plus marquées.

On note tout d'abord ces différences en ce qui concerne les règles procédurales d'engagement de cette responsabilité :

Dans certains pays, seul le Parlement est compétent pour déclencher ou du moins autoriser le déclenchement d'une procédure judiciaire contre un membre du gouvernement, menée par une juridiction spécialisée ou de droit commun. C'est par exemple le cas de l'Autriche<sup>33</sup>, de l'Italie<sup>34</sup>, de la Grèce<sup>35</sup>, de la Pologne<sup>36</sup>, ou bien du Portugal<sup>37</sup>.

---

<sup>27</sup> Constitution du 27 avril 1997 - Article 159.

<sup>28</sup> Constitution de la République de Croatie - Article 116.

<sup>29</sup> Constitution du 28 février 1974 - Article 5, chapitre 6.

<sup>30</sup> Constitution du 2 avril 1976 - Article 190.

<sup>31</sup> Constitution biélorusse de 1996 - Article 106.

<sup>32</sup> Constitution 5 juin 1953 - Article 16.

<sup>33</sup> Loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920 - Article 142.

<sup>34</sup> Constitution italienne de 1947 - Article 96.

<sup>35</sup> Constitution du 9 juin 1975 - Article 86.

<sup>36</sup> Constitution du 2 avril 1997 - Article 56.

<sup>37</sup> Constitution du 2 avril 1976 - Article 196.

Dans certains Etats, on note la présence d'une juridiction spécifique chargée de juger les membres du gouvernement.

Si certaines de ces juridictions ne peuvent être saisies que sur vote du Parlement (le tribunal d'Etat polonais, les Hautes cours de justice finlandaise<sup>38</sup> et islandaise<sup>39</sup>), d'autres peuvent être librement saisies par tout citoyen s'estimant lésé : c'est le cas de la France, où seule la Cour de justice de la République, composée de parlementaires et de magistrats est susceptible de juger un ministre pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions<sup>40</sup>.

Dans d'autres pays, les ministres sont cette fois jugés par la juridiction constitutionnelle : l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche<sup>41</sup>, l'Espagne<sup>42</sup>, ou encore la Suède<sup>43</sup>.

Enfin, le Royaume-Uni et le Danemark ne prévoient pas de procédures dérogatoires au droit commun concernant l'engagement de la responsabilité judiciaire de leurs ministres.

Malgré ces différences procédurales, nous pouvons toutefois noter une certaine homogénéité dans le champ d'application de cette responsabilité judiciaire.

La notion d'abus de fonction est ainsi prévue dans la très grande majorité des textes législatifs des Etats européens.

En France ou en Allemagne, les textes prévoient notamment le délit de « prise illégale d'intérêts ». La plupart des abus de fonction sont ainsi caractérisés en présence d'un préjudice avéré pour l'Etat ou de l'obtention d'un gain indu pour le fautif.

Concluons donc notre exposé en affirmant que si les membres des gouvernements européens présentent de nombreuses similitudes formelles, notamment du point de vue de l'intitulé de leur fonction, de leur nomination et de leur responsabilité collective devant

---

<sup>38</sup> Constitution du 1er mars 2000 - Article 114.

<sup>39</sup> Constitution 23 mai 1944 - Article 14.

<sup>40</sup> Article 68. Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>41</sup> Loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920 - Article 142.

<sup>42</sup> Constitution du 27 décembre 1978 - Article 102.

<sup>43</sup> Constitution du 28 février 1974 - Article 3, chapitre 12.

le Parlement, une étude comparative révèle également des différences quant aux traditions politiques et juridiques. Nous avons ainsi tout particulièrement pu souligner des choix différents en matière de régimes d'incompatibilité et de responsabilité pénale des ministres.

### Sources

- VERDUSSEN Marc. « Le traitement constitutionnel de la responsabilité pénale des ministres et des parlementaires ». in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 25-2009, 2010, pp. 481-503.
- ZILLER, Jacques. *Administrations comparées*. Montchrestien, 1993.
- Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres. Conseil de l'Europe, 2013.
- « La responsabilité pénale des chefs d'Etat et de gouvernement ». Site du Sénat. <https://www.senat.fr/lc/lc92/lc920.html>