



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.



**SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES**

Le 1^{er} octobre 2001

**Division des Études de
législation comparée**

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE.....	1
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	5
Autriche	7
Belgique	9
Espagne	11
Italie.....	13
Pays-Bas.....	17
Portugal.....	19
Royaume Uni.....	21
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS.....	23



**SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES**

**Division des Études de
législation comparée**

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

L'idée, récemment avancée en France, d'ancrer dans la Constitution la composition du gouvernement fournit l'occasion de s'interroger sur l'existence de telles dispositions chez nos voisins européens.

L'analyse des règles en vigueur dans huit pays, **l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni**, montre que :

– la Belgique est le seul pays dont la Constitution comporte des règles précises sur la composition du gouvernement ;

– l'Autriche, l'Italie et le Royaume-Uni ont adopté des dispositions législatives sur la composition ou sur l'effectif du gouvernement.

1) La Belgique est le seul pays dont la Constitution comporte des règles précises sur la composition du gouvernement

Les Constitutions définissent toujours le mode de désignation des ministres et, le cas échéant, des secrétaires d'État. En revanche, elles ne fournissent aucune indication sur la composition du gouvernement. Tout au plus quelques-unes de leurs dispositions évoquent-elles certains ministères. Ainsi, les articles relatifs à la loi de finances mentionnent fréquemment le ministre des Finances.

La Constitution belge est la seule à comporter un alinéa relatif à la composition du gouvernement : il **fixe à quinze l'effectif maximal du conseil des ministres** (dont ne font pas partie les secrétaires d'État), et ajoute que, si l'on excepte le Premier ministre, la parité linguistique doit être respectée entre les ministres.

2) L'Autriche, l'Italie et le Royaume-Uni ont adopté des dispositions législatives sur la composition ou sur l'effectif du gouvernement

a) Les Constitutions autrichienne et italienne laissent au législateur le soin de déterminer la composition du gouvernement

Les Constitutions autrichienne et italienne comportent un article selon lequel le nombre des ministères, leurs attributions et leur organisation doivent être déterminés par voie législative.

En Autriche, il existe donc une « loi fédérale sur les ministères fédéraux », qui établit la liste des ministères et leurs compétences. Cette loi est modifiée en fonction des besoins. Ainsi, celle de 1986, qui est actuellement en vigueur, a déjà été amendée plus de quinze fois. Elle l'a notamment été au début de l'année 2000, lorsque, après les élections législatives d'octobre 1999, le gouvernement a été constitué. La loi fédérale sur les ministères fédéraux ne traduit donc pas la volonté de prédéterminer la composition du gouvernement.

En revanche, **en Italie, le décret législatif du 29 juillet 1999 sur la réforme de l'organisation du gouvernement**, qui détermine la composition du gouvernement à partir de la législature suivante, a été pris conformément à une loi autorisant le gouvernement à réaliser certaines réformes administratives par voie réglementaire. Il manifeste la volonté du gouvernement de l'époque de prédéterminer la composition du gouvernement. Ce texte fixe à douze le nombre des départements ministériels, indique leur titre et définit leurs compétences. Toutefois, il a été **modifié pour permettre la constitution du gouvernement après les élections législatives de mai 2001.**

Une tentative similaire avait été faite en Espagne pendant les premières années suivant le retour de la démocratie : une loi de 1983 sur l'organisation de l'administration centrale de l'État établissait la liste des départements ministériels et disposait que toute modification devait être réalisée par voie législative. Très rapidement cependant, le Parlement a autorisé le président du gouvernement à déterminer par voie réglementaire la composition du gouvernement.

b) L'effectif du gouvernement britannique est limité par la loi

Au Royaume-Uni, la loi de 1975 sur le salaire des ministres détermine l'effectif maximal du gouvernement : elle limite à trente le nombre des ministres membres du cabinet susceptibles d'être rémunérés en tant que tels. Elle limite également l'effectif des secrétaires d'État et des sous-secrétaires d'État qui assistent les membres du cabinet : respectivement à cinquante et à quatre-vingt-trois.

* *

*

L'Espagne et l'Italie ont essayé de prédéterminer par voie législative la composition de leur gouvernement, mais ont abandonné cette idée.

Chez tous nos voisins, même lorsqu'elle est établie par la loi, comme en Autriche, la composition du gouvernement résulte donc d'ajustements liés aux circonstances.

Quant à l'effectif du gouvernement, il n'est limité qu'en Belgique et au Royaume-Uni : dans le premier cas par la Constitution et dans le second par la loi.

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

ALLEMAGNE

1) Les fondements juridiques

La Loi fondamentale ne précise ni l'effectif du gouvernement ni les matières qui requièrent l'existence d'un portefeuille ministériel. Elle énonce à l'article 62 : « *Le gouvernement fédéral se compose du chancelier fédéral et des ministres fédéraux.* »

Cependant, elle prévoit que le chancelier choisit un suppléant parmi les ministres. Par ailleurs, elle évoque les départements ministériels suivants : affaires étrangères, défense, finances, intérieur et justice.

Le gouvernement *stricto sensu* ne comprend pas les « secrétaires d'État parlementaires » (ou « ministres d'État »), dont chaque ministre peut s'entourer. Comme les ministres, les « secrétaires d'État parlementaires » sont nommés par le président fédéral sur proposition du chancelier, mais cette proposition doit également recevoir l'agrément du ministre concerné. Ils doivent appartenir au Bundestag.

2) La situation actuelle

Outre le chancelier, le gouvernement fédéral comporte **quatorze ministres**, qui sont chargés des portefeuilles suivants :

- affaires étrangères ;
- intérieur ;
- finances ;
- justice ;
- défense ;
- travail et affaires sociales ;
- formation et recherche ;
- protection du consommateur, alimentation et agriculture ;
- famille, personnes âgées, femmes et jeunes ;
- santé ;

- environnement, protection de la nature et sécurité nucléaire ;
- transports, construction et logement ;
- économie et technologie ;
- coopération économique et développement.

Le ministre des affaires étrangères est également vice-chancelier.

Chacun des ministres est assisté de un à trois « secrétaires d'État parlementaires ».

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

AUTRICHE

1) Les fondements juridiques

La Constitution fédérale ne précise ni l'effectif du gouvernement ni les matières qui requièrent l'existence d'un portefeuille ministériel. Elle dispose en effet à l'article 77-2 : « *Une loi fédérale fixe le nombre des ministères fédéraux, leur domaine d'action et leur organisation.* »

Cependant, les dispositions constitutionnelles sur le budget de la Fédération évoquent le ministre des Finances, et celles qui concernent la sécurité mentionnent le ministre de l'Intérieur.

Par ailleurs, la Constitution prévoit l'existence de ministres sans portefeuille et, à titre exceptionnel, de ministres chargés de deux départements ministériels.

La Constitution fait allusion aux secrétaires d'État susceptibles d'être placés auprès des ministres, mais ne les inclut pas explicitement dans le gouvernement, puisqu'elle précise que celui-ci comprend le chancelier, le vice-chancelier et les « *autres ministres fédéraux* ».

Comme le prévoit l'article 77-2 de la Constitution, une loi détermine la composition du gouvernement. Il s'agit de la loi de 1986 sur les ministères fédéraux (document n° 1). Cette loi, qui fixe la composition du gouvernement ainsi que les attributions de chaque ministère, est modifiée en tant que de besoin. Ainsi, la loi de 1986, qui s'est substituée à celle de 1973, a déjà été amendée dix-sept fois. Les dernières modifications majeures remontent au début de l'année 2000, lorsque, après les élections législatives d'octobre 1999, le gouvernement a été constitué.

2) La situation actuelle

Conformément à l'article premier de la loi de 1986 sur les ministères fédéraux, le gouvernement fédéral comprend le chancelier et onze ministres. Ils sont chargés des portefeuilles suivants :

- fonction publique et sports ;
- affaires étrangères ;
- économie et travail ;
- sécurité sociale et solidarité entre les générations ;

- finances ;
- intérieur ;
- transports, innovation et technologie ;
- justice ;
- défense ;
- agriculture, forêts, environnement et eau ;
- formation, science et culture.

Le ministre de la Fonction publique et des sports est également vice-chancelier. Le chancelier, ainsi que les ministres chargés de l'économie, de la sécurité sociale et des finances, sont respectivement assistés d'un secrétaire d'État. Les secrétaires d'État participent au conseil des ministres.

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

BELGIQUE

1) Les fondements juridiques

La Constitution dispose que les ministres et les secrétaires d'État sont nommés et révoqués par le roi.

Elle précise en outre à l'article 99 que :

« *Le conseil des ministres compte quinze membres au plus.*

» *Le Premier ministre éventuellement excepté, le conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise.* »

D'après l'article 104, les secrétaires d'État sont membres du gouvernement, mais ne siègent pas au conseil des ministres.

2) La situation actuelle

Outre le Premier ministre, le gouvernement actuel comporte **quatorze ministres**, chargés des portefeuilles suivants :

- emploi ;
- affaires étrangères ;
- budget, intégration sociale et économie sociale ;
- mobilité et transports ;
- protection de la consommation, santé publique et environnement ;
- intérieur ;
- affaires sociales et pensions ;
- fonction publique et modernisation de l'administration ;
- défense ;
- justice ;
- finances ;
- télécommunications, entreprises et participations publiques ;

- économie et recherche scientifique ;
- agriculture.

Les titulaires des quatre premiers portefeuilles ont également le titre de vice-premier ministre.

Par ailleurs, le gouvernement comprend **deux secrétaires d'État** : l'un, placé auprès du ministre des Affaires étrangères, est chargé de la coopération et du développement et l'autre, adjoint au ministre de la Mobilité et des transports, est chargé de l'énergie et du développement durable.

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

ESPAGNE

1) Les fondements juridiques

La Constitution dispose à l'article 98-1 que la composition du gouvernement résulte de la loi : « *Le gouvernement se compose du président, le cas échéant des vice-présidents, des ministres et des autres membres déterminés par la loi.* »

La loi 50/1997 du 27 novembre 1997, relative au gouvernement, précise que le gouvernement comprend le président, le (ou les) vice-président(s) et les ministres. Par ailleurs, elle **attribue au président du gouvernement le pouvoir de créer, de modifier et de supprimer les départements ministériels et les secrétariats d'État par voie réglementaire.**

Dans les premières années de la démocratie, **la loi 10/1983 du 16 août 1983 sur l'organisation de l'administration centrale de l'État avait tenté de définir la composition du gouvernement.** Elle structurait l'administration centrale en quinze départements : affaires étrangères ; justice ; défense ; économie et finances ; intérieur ; travaux publics et urbanisme ; éducation et science ; travail et sécurité sociale ; industrie et énergie ; agriculture, pêche et alimentation ; présidence du conseil ; transports, tourisme et communications ; culture ; administration territoriale ; santé et consommation.

Elle prévoyait que les créations, modifications et suppressions de départements ministériels devaient être réalisées par voie législative, mais, dès le milieu des années 80, la loi a autorisé le président du gouvernement à modifier la composition du gouvernement par voie réglementaire.

2) La situation actuelle

Le décret 557/2000 du 27 avril 2000, pris pour l'application de la loi 50/1997, structure l'administration de l'État en **quinze départements ministériels :**

- affaires étrangères ;
- justice ;
- défense ;
- finances ;
- intérieur ;

- équipement ;
- éducation, culture et sport ;
- travail et affaires sociales ;
- agriculture, pêche et alimentation ;
- présidence (il est notamment chargé du suivi de la réalisation du programme du gouvernement, des relations avec le Parlement et de la coordination interministérielle) ;
- administrations publiques ;
- santé et consommation ;
- environnement ;
- économie ;
- science et technologie.

Outre les titulaires de ces portefeuilles, le gouvernement comprend un ministre porte-parole. On compte donc **seize ministres**.

Les ministres de la Présidence et de l'Économie ont également le titre de vice-président.

La plupart des ministres sont assistés par un, deux, voire trois secrétaires d'État, qui ne font pas partie du gouvernement. Il y a **vingt secrétaires d'État**.

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

ITALIE

1) Les fondements juridiques

L'article 92 de la Constitution énonce que le gouvernement se compose du président du conseil et des ministres, qui, ensemble, forment le conseil des ministres.

L'article 95-3 dispose que : « *La loi pourvoit à l'organisation de la présidence du conseil et fixe le nombre, les attributions et l'organisation des ministères.* »

Le décret législatif (1) n° 300 du 29 juillet 1999 concernant la réforme de l'organisation du gouvernement (document n° 2), pris en application d'une loi de 1997 qui autorisait l'exécutif à réaliser certaines réformes par voie réglementaire, détermine la liste des ministères et précise qu'il ne s'applique qu'à partir de la législature suivante.

Il limite à douze le nombre des ministères :

- affaires étrangères ;
- intérieur ;
- justice ;
- défense ;
- économie et finances ;
- activités productives ;
- politique agricole et forestière ;
- environnement et aménagement du territoire ;
- infrastructures et transports ;
- travail, santé et politiques sociales ;
- éducation, enseignement supérieur et recherche ;
- culture.

(1) Contrairement aux décrets-lois, que le gouvernement adopte de sa propre initiative dans les cas d'urgence et qui doivent être convertis par le Parlement dans les 60 jours qui suivent leur publication pour ne pas devenir caducs, les décrets législatifs requièrent une délégation du Parlement au gouvernement. La délégation est donnée par une loi ordinaire, la loi de délégation.

Ce texte énumère ensuite les compétences de chacun des douze ministères. Cependant, **après les élections législatives de mai 2001, un décret-loi** du 12 juin 2001, converti en loi en août 2001, **l'a modifié et a notamment créé deux ministères** : celui des communications et celui de la santé.

2) La situation actuelle

Outre le **président du conseil** et le **vice-président du conseil**, le gouvernement actuel comporte donc **quatorze ministres**, chargés des départements suivants :

- affaires étrangères ;
- intérieur ;
- justice ;
- défense ;
- économie et finances ;
- activités productives ;
- communications ;
- politique agricole et forestière ;
- environnement et aménagement du territoire ;
- infrastructures et transports ;
- travail et politiques sociales ;
- santé ;
- éducation, enseignement supérieur et recherche ;
- culture.

En outre, **neuf ministres sans portefeuille** s'occupent des questions suivantes :

- réalisation du programme du gouvernement ;
- fonction publique ;
- politiques communautaires ;
- innovation et technologies ;
- affaires régionales ;
- parité ;
- Italiens de l'étranger ;
- réformes institutionnelles ;
- relations avec le Parlement.

Quatre ministres (Économie et finances ; Activités productives ; Éducation, enseignement supérieur et recherche ; Infrastructures et transports) sont assistés par un ou deux **vice-ministres**. Le nombre total de vice-ministres est de six.

Par ailleurs, presque tous les ministres sont assistés de deux à cinq **sous-secrétaires d'État**. Le nombre total de sous-secrétaires d'État est de cinquante-deux.

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

PAYS-BAS

1) Les fondements juridiques

Les articles 43 à 46 de la Constitution règlent la composition du gouvernement.

Ils précisent que :

- le Premier ministre et les ministres sont nommés et révoqués par le roi ;
- les ministères sont institués par le roi et chacun est placé sous la direction d'un ministre ;
- des ministres sans portefeuille peuvent être désignés ;
- les ministres forment le conseil des ministres, qui est présidé par le Premier ministre ;
- le roi peut également nommer des secrétaires d'État.

2) La situation actuelle

Outre le Premier ministre, également ministre des Affaires générales, le gouvernement actuel comprend **quatorze ministres**. Ils sont chargés des portefeuilles suivants :

- affaires économiques ;
- santé, bien-être et sports ;
- affaires étrangères ;
- justice ;
- finances ;
- défense ;
- logement, aménagement du territoire et environnement ;
- transports, travaux publics et gestion des eaux ;
- intérieur ;
- agriculture, nature et pêche ;
- affaires sociales et emploi ;
- enseignement, culture et sciences ;

- coopération ;
- grandes villes et minorités.

Le ministre des Affaires économiques et celui de la Santé, du bien-être et des sports ont également le titre de vice-premier ministre.

Ils sont assistés de **quatorze secrétaires d'État** :

- un auprès du ministre de l'Intérieur ;
- un auprès du ministre des Affaires étrangères ;
- un auprès du ministre de la Justice ;
- un auprès du ministre des Finances ;
- un auprès du ministre de la Défense ;
- un auprès du ministre du Logement ;
- un auprès du ministre des Affaires économiques ;
- deux auprès du ministre des Affaires sociales ;
- un auprès du ministre de la Santé ;
- deux auprès du ministre de l'Enseignement ;
- un auprès du ministre de l'Agriculture ;
- un auprès du ministre des Transports.

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

PORTUGAL

1) Les fondements juridiques

La Constitution ne précise ni la composition ni l'effectif du gouvernement. Elle dispose à l'article 183 :

«1. Le gouvernement est constitué du Premier ministre, des ministres, ainsi que des secrétaires et sous-secrétaires d'État.

» 2. le gouvernement peut comprendre un ou plusieurs vice-premiers ministres.

» 3. Le nombre, l'appellation et les attributions des ministères et des secrétariats d'État, ainsi que les formes de leur coordination seront déterminés, selon les cas, par les décrets de nomination de leurs titulaires ou par décret-loi. »

2) La situation actuelle

Le décret-loi (2) n° 474 du 8 novembre 1999, portant loi organique relative au gouvernement, a été modifié après chacun des remaniements qui ont suivi la constitution du quatorzième gouvernement. Il détermine la composition du gouvernement et les compétences de chacun de ses membres.

Outre le Premier ministre, le ministre d'État et le ministre adjoint au Premier ministre, qui n'ont pas d'attributions particulières, le gouvernement actuel comprend dix-huit ministres, qui sont chargés des portefeuilles suivants :

- affaires étrangères ;
- présidence (notamment chargé des relations avec l'Assemblée de la République et avec les partis politiques) ;
- défense ;
- intérieur ;

(2) Le gouvernement a la possibilité de légiférer dans les matières qui ne sont pas réservées à l'Assemblée de la République.

- finances ;
- équipement ;
- justice ;
- économie ;
- planification ;
- agriculture, développement rural et pêche ;
- éducation ;
- santé ;
- travail et solidarité ;
- environnement et aménagement du territoire ;
- culture ;
- science et technologie ;
- réforme de l'État et administration publique ;
- jeunesse et sport.

À l'exception du ministre d'État, du ministre de la Défense et du ministre de la Science et de la technologie, chacun des ministres est assisté de un à quatre secrétaires d'État.

Ainsi, le gouvernement comprend **le Premier ministre, vingt ministres et quarante et un secrétaires d'État.**

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

ROYAUME-UNI

1) Les fondements juridiques

Aucun texte ne détermine la composition ou l'effectif du gouvernement. Cependant, **le nombre des ministres susceptibles d'être rémunérés en tant que tels est fixé par la loi de 1975 sur les salaires des ministres** (document n° 3).

Cette loi définit les salaires du Premier ministre, du ministre des Finances, du ministre de l'Agriculture, des titulaires de six postes traditionnels (*Lord President of the Council, Lord Privy Seal, Chancellor of the Duchy of Lancaster...*), dans la mesure où ils sont membres du cabinet, ainsi que des autres membres du cabinet, qui sont à la tête d'un département ministériel (*Secretaries of State*) et dont elle limite le nombre à vingt et un. Ainsi, l'effectif total du cabinet ne peut pas dépasser trente.

Les membres du cabinet sont assistés par des secrétaires d'État (*Ministers of State*) et par des sous-secrétaires d'État (*Junior Ministers* ou *Parliamentary Under-Secretaries*), dont la loi limite le nombre à respectivement cinquante et quatre-vingt-trois.

2) La situation actuelle

Outre le Premier ministre, qui dirige le gouvernement et qui, de plus, s'occupe plus particulièrement des questions relatives à la fonction publique, **le cabinet *stricto sensu* comporte vingt-deux membres** :

- le vice-Premier ministre, qui ne dirige pas de département ministériel ;
- le ministre des Finances ;
- le *President of the Council*, qui est à la tête du département ministériel que constitue le *Privy Council Office* (lequel est notamment chargé des relations avec le souverain en tant qu'organe institutionnel) et qui est également *Leader* (3) du groupe travailliste à la Chambre des communes ;
- le ministre de la Justice ;

(3) À la différence du *Speaker*, qui préside les séances et représente l'assemblée, le *Leader* est principalement responsable de l'organisation des travaux de l'assemblée.

- le ministre des Affaires étrangères ;
- le ministre de l'Intérieur ;
- le ministre de l'Environnement, de l'alimentation et des questions rurales ;
- le ministre de la Coopération ;
- le ministre de l'Emploi et des pensions ;
- le ministre des Transports, des collectivités locales et des régions ;
- le ministre de la Santé ;
- le ministre pour l'Irlande du Nord ;
- le ministre pour le Pays de Galles ;
- le ministre de la Défense ;
- le ministre du Trésor ;
- le ministre pour l'Écosse ;
- le *Leader* de la Chambre des lords, membre du cabinet en tant que *Lord Privy Seal* ;
- le ministre du Commerce et de l'industrie ;
- le ministre de l'Éducation ;
- le ministre de la Culture, des médias et des sports ;
- le *Chief Whip* (4) du groupe travailliste à la Chambre des communes, également secrétaire d'État auprès du ministre du Trésor ;
- un ministre sans portefeuille, qui appartient notamment aux groupes de travail interministériels sur la réforme des institutions nationales, les questions européennes, la justice pénale, la compétitivité et les personnes âgées.

(4) Les Whips sont chargés de la discipline au sein du groupe. Seul le Chief Whip fait partie du cabinet.

LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Autriche : Loi de 1986 sur les ministères fédéraux (langue originale)
- Document n° 2** Italie : Décret législatif pris en conseil des ministres le 29 juillet 1999 pour la réforme de l'organisation du gouvernement (langue originale)
- Document n° 3** Royaume-Uni : Loi de 1975 sur le salaire des ministres (langue originale)

SÉNAT : 15, rue de Vaugirard - 75291 PARIS Cedex 06
Espace Librairie du Sénat : Tél. 01.42.34.21.21 - Fax 01.42.34.35.26
Service des Affaires européennes : Tél. 01.42.34.22.30 - Fax 01.42.34.38.40
Internet : <http://www.senat.fr/europe>

ISSN 1263-1760

Prix: 15 F
2,29 €