

Dans la *Légende des Vénitiens*, Jean Lemaire, poète belge du XVe siècle, définissait le ministre, issu du latin « minister », comme « conseiller du souverain ».

Les premières traces d'exercice de cette fonction remontent au XIIe siècle, période d'affirmation et de construction des pouvoirs étatiques. C'est notamment à cette époque que Saint-Louis instaure les baillis ou les prévôts, premiers serviteurs et représentants du roi dans les provinces.

Par la suite, les « Conseils du Roi » regrouperont peu-à-peu, dans la plupart des pays européens, les plus proches conseillers de ce dernier.

En France, le « Conseil d'en haut », ancêtre de notre conseil des ministres, était ainsi composé de quelques ministres d'État, spécialisés dans un domaine donné, du contrôleur général des finances et du chancelier du Royaume.

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).

I) 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.

En effet, tous les gouvernements européens octroient le titre de « ministre » à leurs membres. Seul deux pays font exception : le Royaume-Uni où les « secretary of State » sont les membres les plus éminents du gouvernement, et sont assistés de « ministers of State », ainsi que la Suisse, dirigée par des « conseillers fédéraux ».

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

Par ailleurs, dans la majorité des États, 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'État.

Néanmoins, dans la plupart d'entre eux, le Parlement intervient pour avaliser la nomination d'un nouveau gouvernement. C'est le cas de l'Espagne¹, de l'Italie², de la République tchèque³ ou de la Roumanie⁴, où le Parlement, et plus spécifiquement la 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 même l'acte de nomination du Premier ministre⁵.

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 de son gouvernement sur un vote de confiance, cette pratique n'en reste pas moins dépendante de la seule volonté du gouvernement⁶.

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

Celui-ci est le plus souvent détenu par le chef de l'État : c'est par exemple le cas de l'Espagne, où il est exercé par le Roi⁷.

Cependant, 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^{8,9,10}), ou bien de la Roumanie¹¹.

¹ Constitution du 27 décembre 1975 - Article 99.

² Constitution de la République italienne - Article 94.

³ Constitution du 16 décembre 1992 - Article 68.

⁴ Constitution du 8 décembre 1991 - Article 102.

⁵ Constitution du 22 décembre 1990 - Article 110.

⁶ Constitution du 4 octobre 1958 - Article 49.

⁷ Constitution du 27 décembre 1975 - Article 62.

⁸ CE, 7 février 1936, arrêt « Jamart ».

⁹ CE, 23 mai 1969, arrêt « Distillerie Brabant ».

¹⁰ CE, 3 mars 2004, arrêt « ALIS ».

¹¹ Constitution du 8 décembre 1991 - Article 107.

Enfin, dans certains pays, le pouvoir réglementaire est détenu de façon collégiale par le gouvernement : citons l'exemple de l'Allemagne, de la Croatie¹² ou du Portugal¹³.

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

Si nous observons donc l'existence de similitudes historiques, et une absence partagée de pouvoir réglementaire, un certain nombre de différences de nature culturelle peuvent être observées dans l'exercice de la fonction de ministre en Europe.

Notons tout d'abord des différences quant à la composition du gouvernement. Par exemple, 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, ont des gouvernements traditionnellement plus fournis.

Toutefois, ces différences dépendent avant tout de la distinction effectuée entre pouvoir administratif et politique. Ainsi, en Espagne et au Portugal, le secrétaire d'État, qui assiste un ministre dans un domaine ministériel précis n'est pas membre du gouvernement, au contraire du secrétaire d'État français : les fonctions exercées sont pourtant très similaires. Dans le même esprit, les sous-secrétaires d'État 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 néerlandophones¹⁴. La Constitution chypriote exige quant à elle qu'un ministre turc occupe le portefeuille des Affaires étrangères, de la Défense ou bien des Finances¹⁵.

¹² Constitution du 22 décembre 1990 - Article 88.

¹³ Constitution du 2 avril 1976 - Article 112.

¹⁴ Constitution belge du 17 juillet 1994 - Article 99.

¹⁵ Constitution de la République de Chypre - Article 46.

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.

À ce sujet, notons que la France, Chypre¹⁶ et l'Autriche¹⁷ 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 ré-attribution du siège au moment où les fonctions cessent¹⁸.

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 et Philippe par exemple), 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 Constitution française prohibe ainsi le cumul avec de tout emploi public ou activité professionnelle¹⁹. L'Espagne²⁰, la Suisse²¹ ou l'Allemagne²² disposent également de règles similaires. Au contraire, l'Italie, l'Autriche ou encore 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 représente un point crucial dans cette comparaison 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 selon les pays étudiés.

¹⁶ Constitution de la République de Chypre - Article 11

¹⁷ Loi constitutionnelle fédérale autrichienne du 1^{er} octobre 1920 - Article 70.

¹⁸ Constitution du 4 octobre 1958 - Article 23.

¹⁹ Constitution du 4 octobre 1958 - Article 23.

²⁰ Ley 12/1995, 11 de mayo 1995.

²¹ Constitution fédérale suisse - Article 85.

²² Loi fondamentale allemande - Article 66.

A) Des ministres pour la plupart responsables devant le Parlement

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

Cette responsabilité se matérialise généralement 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 Italie²³, la Diète polonaise²⁴, la Chambre des députés espagnole²⁵ ou bien le Parlement croate²⁶ 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).

D'autre part, de rares Etats prévoient une responsabilité individuelle de chaque ministre devant le Parlement. C'est notamment le cas de la Pologne²⁷, de la Croatie²⁸ et de la Suède²⁹ où des ministres peuvent faire l'objet d'une motion de censure.

De façon plus marginale, les constitutions de certains pays prévoient également une responsabilité des ministres devant le chef de l'Etat : c'est le cas du Portugal³⁰ ou encore de la Biélorussie³¹ ou du Danemark³².

²³ Constitution de la République italienne - Article 94.

²⁴ Constitution du 27 avril 1997 - Article 158.

²⁵ Constitution du 27 décembre 1978 - Article 113.

²⁶ Constitution de la République de Croatie - Article 104.

²⁷ Constitution du 27 avril 1997 - Article 159.

²⁸ Constitution de la République de Croatie - Article 116.

²⁹ Constitution du 28 février 1974 - Article 5, chapitre 6.

³⁰ Constitution du 2 avril 1976 - Article 190.

³¹ Constitution biélorusse de 1996 - Article 106.

³² Constitution du 5 juin 1953 - Article 16.

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

L'engagement de la responsabilité judiciaire (notamment pénale) des ministres, pour les actes qui relèvent de l'exercice de leurs fonctions, est un point où les divergences constitutionnelles sont les plus marquées.

On notera tout d'abord des 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. C'est par exemple le cas de l'Autriche³³, de l'Italie³⁴, de la Grèce³⁵, de la Pologne³⁶, ou bien du Portugal³⁷.

Dans certains États, on remarque même 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'État polonais, les Hautes Cours de justice finlandaise³⁸ et islandaise³⁹), 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 fonctions⁴⁰.

Dans d'autres pays, les ministres sont cette fois jugés par la juridiction constitutionnelle : l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche⁴¹, l'Espagne⁴², ou encore la Suède⁴³.

³³ Loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920 - Article 142.

³⁴ Constitution italienne de 1947 - Article 96.

³⁵ Constitution du 9 juin 1975 - Article 86.

³⁶ Constitution du 2 avril 1997 - Article 56.

³⁷ Constitution du 2 avril 1976 - Article 196.

³⁸ Constitution du 1er mars 2000 - Article 114.

³⁹ Constitution du 23 mai 1944 - Article 14.

⁴⁰ Constitution du 4 octobre 1958 - Article 68.

⁴¹ Loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920 - Article 142.

⁴² Constitution du 27 décembre 1978 - Article 102.

⁴³ Constitution du 28 février 1974 - Article 3, chapitre 12.

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 observer 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 États 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'État ou de l'obtention d'un gain indu pour le fautif.

**

Concluons donc 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 le Parlement, des différences demeurent quant aux traditions politiques et juridiques, par exemple en ce qui concerne les régimes d'incompatibilité et de responsabilité pénale.