

*Fondée par
Georges Burdeau
Professeur honoraire
à l'Université de
droit, d'économie,
et de sciences sociales
de Paris*

BIBLIOTHÈQUE
CONSTITUTIONNELLE
ET DE
SCIENCE POLITIQUE
TOME 94

*Dirigée par
Jacques Robert
Professeur
à l'Université
de Paris II*

LE POUVOIR D'ARBITRAGE DU PREMIER MINISTRE SOUS LA V^E RÉPUBLIQUE

Alexandre Bonduelle

Maître de conférences en droit public
à l'Université de Valenciennes

Préface de

Jean-Louis Thiébault

Professeur des universités
Directeur de l'Institut d'études politiques de Lille

L.G.D.J

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....	p. 1
Première partie – LA NOTION.	p. 7
Introduction.	p. 7
TITRE 1– EMERGENCE DE LA NOTION.....	p. 9
CHAPITRE 1 – LE REGIME PARLEMENTAIRE ET L’AVENEMENT DE L’ARBITRAGE GOUVERNEMENTAL.....	p. 11
Section 1 – La collégialité ou la conciliation de l’unité et de la pluralité.	p. 12
§ 1 – Nature de la collégialité gouvernementale.	p. 12
A – Un collège.....	p. 12
B – Un collège gouvernemental.	p. 15
1° Impressionisme des origines.	p. 15
2° Expressionisme des modalités.....	p. 18
§ 2 – Un fonctionnement à risque.	p. 22
A – Le conflit structurel.	p. 23
B – Le conflit doctrinal.	p. 25

A – L'analyse minorative du pouvoir hiérarchique.....	p. 180
B – L'obéissance requise.....	p. 184
§ 2 – L'incontestable autorité du Premier ministre de la V ^o République.....	p. 186
A – Présomptions hiérarchiques.....	p. 186
B – Refus jurisprudentiel du pouvoir hiérarchique.....	p. 195
Section 2 – La persistance du principe collégial.....	p. 197
§ 1 – Les bornes de la direction gouvernementale.....	p. 198
A – La délibération gouvernementale.....	p. 199
B – Le contreseing ministériel.....	p. 203
§ 2 – La responsabilité politique solidaire : garantie ultime d'une collégialité gouvernementale.....	p. 209
Conclusion.....	p. 212
Deuxième partie – LA PROCEDURE.....	p. 213
Introduction.....	p. 213
TITRE 1 – LES COMPOSANTS DE LA PROCEDURE.....	p. 215
CHAPITRE 1 – LA DETERMINATION DU CADRE.....	p. 217
Section 1 – Arbitrage et modalités du travail gouvernemental.....	p. 217
§ 1 – Les instances interministérielles.....	p. 218
A – Préliminaires.....	p. 218
B – Les instances ordinaires.....	p. 222
1 ^o Les délibérations de l'Hôtel Matignon.....	p. 222
a) Le comité interministériel.....	p. 222
b) La réunion interministérielle.....	p. 229
2 ^o Les délibérations de l'Elysée.....	p. 233
a) Le conseil des ministres.....	p. 233
b) Le conseil interministériel.....	p. 239

C – Les instances occasionnelles.....	p. 242
1° Conseil de cabinet et réunion de ministres.....	p. 242
2° Séminaire gouvernemental.....	p. 246
§ 2 – L’articulation du travail gouvernemental.....	p. 248
A – L’élaboration des textes.....	p. 249
B – L’élaboration du budget.....	p. 257
Section 2 – Réglementation et travail gouvernemental.....	p. 262
§ 1 – Une réglementation avérée.....	p. 263
A – Constitution d’un corpus.....	p. 264
B – Approche comparée.....	p. 271
§ 2 – Le pendant du droit parlementaire ?.....	p. 275
A – Analogies.....	p. 276
B – Limites du parallèle.....	p. 280
CHAPITRE 2 – LA DETERMINATION DES ROLES.....	p. 283
Section 1 – L’arbitre et les arbitrés.....	p. 284
§ 1 – L’arbitre.....	p. 284
A – Procédure et contexte politique.....	p. 285
B – Procédure et personnalité du Premier ministre.....	p. 287
§ 2 – Les parties plaidantes à l’instance arbitrale.....	p. 289
A – Une hiérarchie formelle.....	p. 290
1° Ministre d’Etat et ministre.....	p. 290
2° Ministre délégué et secrétaire d’Etat.....	p. 292
B – Une hiérarchie politique.....	p. 297
Section 2 – Les auxiliaires.....	p. 301
§ 1 – Les auxiliaires politiques.....	p. 301
A – L’omniprésence des cabinets ministériels.....	p. 302
1° Les cabinets ministériels.....	p. 302
2° Le cabinet du Premier ministre.....	p. 305
B – La présence incidente des collaborateurs du Président de la République.....	p. 307
§ 2 – Les auxiliaires administratifs.....	p. 311
A – L’assistance dans l’organisation de la procédure d’arbitrage.....	p. 311
1° Le Secrétariat général du Gouvernement.....	p. 312

2° Les Secrétariats spécialisés.....	p. 314
B – L'assistance dans le débat interministériel.....	p. 317
TITRE 2 – LA MISE EN OEUVRE DE LA PROCEDURE.....	p. 321
CHAPITRE 1 – LE RECOURS A L'ARBITRAGE.....	p. 323
Section 1 – L'exigence d'un litige.....	p. 323
§ 1 – Détermination du litige.....	p. 324
§ 2 – Diversité des litiges.....	p. 326
Section 2 – La saisine de Matignon.....	p. 329
§ 1 – Les principes directeurs.....	p. 329
A – Les conditions de la saisine.....	p. 329
B – La conciliation préalable.....	p. 331
§ 2 – Une procédure de dernier ressort.....	p. 332
A – Les réticences des acteurs.....	p. 332
B – Les tempéraments.....	p. 334
CHAPITRE 2 – L'INSTANCE ARBITRALE.....	p. 337
Section 1 – L'arbitrage du ou au nom du Premier ministre.....	p. 337
§ 1 – L'arbitrage du cabinet du Premier ministre.....	p. 337
§ 2 – L'arbitrage personnel du Premier ministre.....	p. 339
Section 2 – Le déroulement de l'instance.....	p. 341
§ 1 – L'instruction de l'arbitrage.....	p. 341
A – La confection des dossiers d'arbitrage.....	p. 341
B – Les considérations tactiques de la préparation.....	p. 344
§ 2 – Le prononcé de l'arbitrage.....	p. 345
A – Les séances d'arbitrage.....	p. 345
B – Arbitrer.....	p. 347

Section 3 – La formalisation de l'arbitrage.....	p. 349
§ 1 – La règle de la formalisation écrite.....	p. 349
§ 2 – Une étape indispensable de la procédure.....	p. 351
CHAPITRE 3 – LES SUITES DE L'ARBITRAGE.....	p. 353
Section 1 – L'acceptation requise de l'arbitrage.....	p. 353
§ 1 – Les vicissitudes de l'acceptation.....	p. 354
A – L'indispensable contrôle.....	p. 354
B – Les voies indirectes d'une remise en cause des arbitrages.....	p. 355
§ 2 – Le départ du gouvernement.....	p. 359
A – La démission.....	p. 359
B – La révocation.....	p. 361
Section 2 – L'appel au chef de l'Etat.....	p. 364
§ 1 – Une voie de recours ouverte.....	p. 364
§ 2 – Une voie de recours relative.....	p. 366
Conclusion.....	p. 369
Troisième partie – LA NATURE JURIDIQUE.....	p. 371
Introduction.....	p. 371
TITRE 1 – SPECULATION JURIDIQUE ET ARBITRAGE.....	p. 373
CHAPITRE 1 – LE PRIMAT DU JURIDICTIONNEL.....	p. 375
Section 1 – Les éléments de la définition classique.....	p. 375
§ 1 – Le sens général de l'arbitrage.....	p. 376

A – Le phénomène arbitral	p. 376
B – Arbitrage et abus de langage.....	p. 378
§ 2 – Les critères juridiques.....	p. 379
A – L’existence d’un litige	p. 380
B – La mission juridictionnelle de l’arbitre.....	p. 381
C – La conception convergente du droit public.....	p. 382
Section 2 – La démarcation des notions voisines.....	p. 384
§ 1 – La conciliation.....	p. 384
A – Le principe distinctif.....	p. 385
B – Les facteurs de rapprochement.....	p. 386
§ 2 – La médiation.....	p. 388
 CHAPITRE 2 – LES LIMITES DE L’APPROCHE JURIDICTIONNELLE.....	 p. 393
Section 1 – Les vicissitudes de la qualification juridique.....	p. 394
§ 1 – Les tâtonnements du droit administratif.....	p. 394
A – Les supputations doctrinales.....	p. 394
B – L’exemple troublant des compétences d’arbitrage du Préfet.....	p. 397
§ 2 – Les tâtonnements du droit international public.....	p. 401
A – Les considérations doctrinales sur le “néo-arbitrage”.....	p. 401
B – L’exemple troublant du règlement de l’affaire du <i>Rainbow warrior</i>	p. 404
Section 2 – La plausibilité d’un arbitrage extra-juridictionnel.....	p. 406
§ 1 – L’hypothèse d’un arbitrage décisionnel.....	p. 406
§ 2 – Le positionnement de l’arbitrage politique.....	p. 409
 TITRE 2 – L’ARBITRAGE EN DROIT CONSTITUTIONNEL.....	 p. 413
 CHAPITRE 1 – LA NATURE CONSTITUTIONNELLE DU POUVOIR D’ARBITRAGE DU PREMIER MINISTRE.....	 p. 417
Section 1 – Un pouvoir coutumier du Premier ministre.....	p. 418

§ 1 – Une prérogative non écrite du Premier ministre.....	p. 418
A – Le silence des textes.	p. 419
B – Les caractères de la pratique.	p. 420
§ 2 – La consécration constitutionnelle par voie coutumière.	p. 423
A – La question coutumière en droit constitutionnel.....	p. 424
B – Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre : une coutume <i>praeter constitutionem</i>	p. 426
Section 2 – Un complément de l'article 21, al. 1.	p. 429
§ 1 – Le sens de l'article 21, alinéa 1.	p. 429
§ 2 – Le pouvoir d'arbitrage : une modalité de direction gouvernementale.....	p. 431
CHAPITRE 2 – LE DUALISME DE L'ARBITRAGE EN DROIT CONSTITUTIONNEL.....	p. 437
Section 1 – La délimitation constitutionnelle de l'arbitrage présidentiel.....	p. 438
§ 1 – L'article 5 ou le fondement constitutionnel.....	p. 440
A – L'article 5 dans la Constitution.....	p. 440
B – L'arbitrage dans l'article 5.....	p. 442
§ 2 – La teneur constitutionnelle de l'arbitrage présidentiel.	p. 443
A – Un pouvoir décisionnel.....	p. 443
B – Les prérogatives constitutives de l'arbitrage présidentiel.	p. 446
Section 2 – Arbitrage du Premier ministre et arbitrage du Président de la République : une distinction constitutionnelle.....	p. 451
§ 1 – Une portée différente.....	p. 452
A – Régulation des pouvoirs publics et régulation du gouvernement.	p. 452
B – Un éclairage renouvelé du traditionnel bicéphalisme exécutif. p.	453
§ 2 – L'amalgame abusif.....	p. 457

Conclusion.....	p. 462
CONCLUSION GENERALE.....	p. 463
BIBLIOGRAPHIE.....	p. 467
SOURCES.....	p. 467
ENTRETIENS.....	p. 467
LETTRES.....	p. 467
TEXTES, LEXIQUES, CHRONIQUES ET DOCUMENTS.....	p. 468
OUVRAGES GENERAUX.....	p. 470
OUVRAGES SPECIAUX.....	p. 478
ARTICLES.....	p. 494
TABLE DES MATIERES.....	p. 525

Mise en forme de l'ouvrage : E. Fouré (ED n° 74)
ecodoc@mailsc.univ-lille2.fr