

L'expédition des affaires courantes (SGG 2 juillet 2024)

La notion d'expédition des affaires courantes renvoie à l'usage républicain selon lequel un Gouvernement démissionnaire reste en place, tant qu'il n'est pas remplacé par un nouveau Gouvernement, pour assurer, au nom de la continuité, le fonctionnement minimal de l'Etat.

Né avec le régime parlementaire, cet usage a été inscrit dans le texte de la Constitution de la Quatrième République, précisément à propos des cas de dissolution de l'Assemblée nationale¹. Il a été confirmé sous l'empire de la Constitution de la Cinquième République par le Conseil d'Etat, qui a jugé que « selon un principe traditionnel du droit public, le Gouvernement démissionnaire garde compétence, jusqu'à ce que le Président de la République ait pourvu par une décision officielle à son remplacement, pour procéder à l'expédition des affaires courantes » (Assemblée, 19 octobre 1962, *Brocas*, page 553). Ce sont donc, sous la Cinquième République, les règles coutumières et jurisprudentielles souvent issues des régimes précédents qui, sauf texte contraire sur un point donné, continuent de s'appliquer sans changement.

La présente note entend répondre aux questions juridiques et pratiques que suscite l'exercice des fonctions gouvernementales au cours de cette période, en particulier dans l'hypothèse, rare sous la Cinquième République, où elle pourrait se prolonger.

1. Quand a lieu la période dite d'expédition des affaires courantes ?

- **Point de départ**

La période d'expédition des affaires courantes commence non pas à compter de la présentation, par le Premier ministre, de la démission de son Gouvernement, mais à compter de l'acceptation de cette dernière par le Président de la République, c'est-à-dire à la **date de la signature du décret présidentiel mettant fin aux fonctions du Gouvernement**².

Les textes qui ont été signés par ou pour les membres du Gouvernement le jour de la signature de ce décret présidentiel sont réputés avoir été signés avant (CE, 17 octobre 1962, *Dame Nachin*, T. p. 856 ; 20 janvier 1988, *Commune de Pomerol*, p. 16). Concrètement, il est donc possible, ce jour-là, de signer des textes ne relevant pas des affaires courantes, mais de la plénitude des pouvoirs du Gouvernement, et qui pourront, en pratique, être publiés au dernier Journal officiel utile qui paraît le lendemain.

- **Date de fin**

¹ « Article 52. - En cas de dissolution, le Cabinet, à l'exception du président du Conseil et du ministre de l'intérieur, reste en fonction pour expédier les affaires courantes. ». Le Président du Conseil était pour sa part obligatoirement remplacé, pour cette période, par le Président de l'Assemblée nationale, qui désignait, pour cette période, un ministre de l'intérieur.

² En cas de dissolution de l'Assemblée nationale, cette démission a le plus souvent été acceptée rapidement après le second tour des législatives (un jour en 1981 et 1997, deux jours en 1962), même si une période de dix jours s'est écoulée en 1968 et 1988. Si l'on fait abstraction du motif de la démission post-législatives, la période récente est plutôt marquée par délai court entre la date du second tour et l'acceptation de la démission du Gouvernement.

C'est la **nomination d'un nouveau Gouvernement**, et non pas seulement d'un nouveau Premier ministre, qui met fin à la période d'expédition des affaires courantes³. Le nouveau Gouvernement s'entend des seuls ministres pleins (sans attendre la désignation, parfois postérieure, d'éventuels nouveaux ministres délégués ou secrétaires d'Etat, ceux du Gouvernement sortant « tombant » du simple fait du remplacement de leur ministre de rattachement).

Concrètement, l'expédition des affaires courantes par les ministres du Gouvernement démissionnaire peut donc, selon les cas, s'effectuer soit sous l'autorité du Premier ministre démissionnaire, lorsqu'il n'est pas encore remplacé, soit sous l'autorité du nouveau Premier ministre, tant que les nouveaux ministres de son Gouvernement ne sont pas nommés.

Plus précisément, le Conseil d'Etat a jugé que les fonctions d'un ministre **cessent à compter de la date de publication au Journal officiel du décret portant nomination des membres du Gouvernement** (CE, 21 décembre 1994, *Société des grands magasins Galeries Lafayette*, T. p. 745 ; 17 mars 1999, *Boulay*, n° 189769, au recueil). Il se déduit de cette décision que les ministres du Gouvernement sortant peuvent, jusqu'à cette publication, compétemment signer des textes qui relèvent de l'expédition des affaires courantes.

De façon étonnante, mais expédiente, cette règle cohabite avec une autre veine de jurisprudence selon laquelle un acte de nomination confère à la personne nommée la plénitude de ses attributions dès sa signature, sans attendre sa publication (CE Section, 10 janvier 1958, *Sieur Deville et autres*, p. 27). Le Conseil constitutionnel a jugé que les décrets portant nomination de membres du Gouvernement prennent effet immédiatement dès leur signature (Cons. const., 6 septembre 2000, *Hauchemaille*, p. 140).

Il s'en déduit que dans le scénario le plus habituel, dans lequel le décret portant composition du nouveau Gouvernement n'est publié que le lendemain de sa signature, il existe un intervalle d'une journée (le jour de la signature de ce décret) pendant lequel l'ancien Gouvernement reste compétent pour expédier les affaires courantes, tandis que le nouveau l'est déjà pour gouverner⁴.

- **Durée**

Sous la Cinquième République, et tout particulièrement dans la période récente, les périodes d'expédition des affaires courantes ont été courtes : quelques jours en moyenne et neuf au maximum⁵.

³ Après une période d'hésitation doctrinale, cette lecture s'est imposée dans la doctrine (v. la chronique de M. Lachaze au Dalloz 1952) comme dans la pratique (v. la chronologie des événements d'octobre et novembre 1962) et est désormais systématiquement admise.

⁴ De la même façon, le Premier ministre sortant et le nouveau Premier ministre peuvent, le jour de leur nomination/dénomination, tous deux compétemment signer : le 14 avril 1962, jour de la nomination de M. Pompidou comme Premier ministre, M. Debré a encore signé ou contresigné 5 ordonnances et 25 décrets ; le 10 juillet 1968, jour de la nomination de M. Couve de Murville, M. Pompidou a signé 21 décrets ; le 5 juillet 1972, jour de son remplacement par M. Messmer, M. Chaban Delmas a contresigné la promulgation de 34 lois et signé 4 décrets ; et le 25 août 1976, M. Chirac remplacé par M. Barre a encore signé 10 décrets. De leur côté, MM. Debré le 8 janvier 1959, Pompidou le 8 janvier 1966, Mauroy le 22 mars 1983, Chirac le 20 mars 1986 ont contresigné le décret présidentiel nommant les autres ministres de leur Gouvernement, sans attendre la publication au Journal officiel de leur propre nomination de Premier ministre (v. concl. Massot sur CE, 20 janvier 1988, *Commune de Pomerol*, n° 62900, p. 16)

⁵ En 1962.

Sous les troisième et quatrième Républiques toutefois, ces périodes, outre qu'elles étaient plus nombreuses, étaient également plus longues : quinze jours en moyenne sous la quatrième République, avec cinq périodes ayant excédé un mois, pour un total cumulé de trois-cent quarante-huit jours⁶.

Sans doute le devoir qu'a le Président de la République d'assurer le bon fonctionnement des pouvoirs constitutionnels l'oblige-t-il à s'efforcer de nommer un Gouvernement de plein exercice dont la responsabilité devant le Parlement pourra trouver à jouer. Toutefois, dès lors qu'aucune règle de la Constitution de 1958 n'impose davantage que dans les Constitutions précédentes de délai au Président de la République pour nommer un tel Gouvernement, rien n'interdit par principe qu'en cas de difficulté à le former, une période relativement longue puisse, comme c'est arrivé par le passé, s'instaurer à l'issue des élections législatives à venir.

2. Qui expédie les affaires courantes ?

Si la nomination d'un Gouvernement de ministres pleins suffit pour mettre un terme à la période d'expédition des affaires courantes, c'est en revanche l'ensemble des ministres du Gouvernement sortant, ministres délégués et secrétaires d'Etat inclus, qui expédient les affaires courantes.

Dans cette logique collective, la question, pour laquelle il ne semble pas y avoir de précédent, de savoir si un ministre donné du Gouvernement sortant peut, à titre individuel, se retirer du Gouvernement et cesser d'expédier des affaires courantes, n'est pas évidente à résoudre, dès lors qu'il ne va pas de soi qu'on puisse démissionner d'un Gouvernement démissionnaire. On peut néanmoins admettre que le Président de la République puisse valablement, par décret, démettre individuellement un ministre, et confier le soin d'expédier les affaires courantes relevant de ses attributions à un autre des ministres du Gouvernement sortant.

A l'inverse, il semble difficilement admissible qu'un nouveau ministre puisse être nommé en remplacement d'un ministre ainsi démissionné pour expédier les affaires courantes à sa place.

3. Que peut faire le Gouvernement au titre de l'expédition des affaires courantes ?

La catégorie des « affaires courantes » recouvre en réalité deux sous-ensembles : celui des « affaires ordinaires »⁷, si mécaniquement dictées par la marche normale de l'Etat qu'elles ne nécessitent aucune appréciation de nature politique ni ne posent de questions juridiques délicates, et celle des « affaires urgentes », c'est-à-dire celles qui dont l'adoption immédiate est dictée par une impérieuse nécessité. Il s'agit en somme de l'ensemble des décisions dont on peut raisonnablement estimer que n'importe quel Gouvernement les aurait prises, parce qu'elles sont entièrement dictées par une forme d'évidence ou par les circonstances.

⁶ V. Fernand Bouyssou, « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République », *Revue française de science politique*, 1970, 20-4, pp. 645-680.

⁷ Celles « qui relèvent de l'activité quotidienne et continue de l'administration, les décisions qui sont tous les jours préparées par les bureaux et sur lesquelles les ministres se bornent habituellement à exercer en fait un simple contrôle et à apposer leur signature » (conclusions Delvolvé dans l'affaire Syndicat régional des quotidiens d'Algérie citée *infra*). Pour Waline (RDP 1952), les affaires courantes sont « celles dont il est évident qu'elles n'auraient pas été de nature à provoquer un contrôle parlementaire, c'est-à-dire les affaires sans portée politique ».

Cette notion « d'affaires courantes » étant purement jurisprudentielle⁸, elle revêt à ce titre une part irréductible d'appréciation. On peut néanmoins dégager de l'observation du passé les lignes de forces suivantes, étant d'emblée observé que plus les périodes d'expédition des affaires courantes ont été longues, plus la notion d'affaires courantes a, nécessité faisant loi, été appréciée de façon extensive :

- **Conseils des ministres**

Fréquente sous les Troisième et Quatrième Républiques, la tenue de conseils des ministres pendant la période d'expédition des affaires courantes n'est pas inédite sous la Cinquième République : le 20 mai 1981, le président sortant Valéry Giscard d'Estaing réunit, la veille de sa passation de pouvoir avec François Mitterrand, le Gouvernement démissionnaire de Raymond Barre en conseil des ministres⁹.

Dans ce précédent, l'ordre du jour était particulièrement léger (une communication de M. Barre sur la situation économique et sociale de la France). Toutefois, si l'une des mesures mentionnées *infra* comme relevant des affaires courantes nécessitait une délibération en conseil des ministres, rien n'interdirait de l'inscrire à l'ordre du jour. Autrement dit, la circonstance qu'une mesure doive être délibérée en conseil des ministres pour être adoptée, si elle est un indice de son importance et donc de la difficulté à la qualifier d'affaire courante, en particulier au sens d'affaire ordinaire, n'est pas à elle seule de nature à interdire cette qualification, notamment au titre du volet « affaires urgentes » des affaires courantes.

- **Mesures individuelles**

Il est admis que les mesures individuelles relèvent par principe de la catégorie des affaires courantes, seules en étant exclues, par exception, les nominations les plus politiquement sensibles, telles que le seraient des nominations de directeurs d'administration centrale et autres emplois à la décision du Gouvernement (sauf cas particuliers justifiés par l'urgence)

A titre d'exemple, il a été jugé que la cessation des fonctions du directeur des études de l'École polytechnique relevait des affaires courantes (CE, 9 novembre 1959, *Vignal*, p. 585), de même que celle du directeur de l'école française d'archéologie d'Athènes (CE, 28 octobre 1983, *Salviat*, n° 35853, au recueil). A l'inverse, le commissaire du gouvernement Heumann était d'avis que la désignation d'un membre du Conseil économique et social était trop sensible pour en relever (conclusions sur CE, Section, 17 mai 1957, *Simonet*, p. 314).

Les listes d'aptitudes et les tableaux d'avancement, qui sont une collection de décisions individuelles, relèvent des affaires courantes (CE, 1955, *Dame André*, p. 126).

Enfin les décisions autorisant le recours aux techniques de renseignement relèvent du volet « affaires urgentes » des affaires courantes.

- **Mesures réglementaires**

⁸ Le Conseil d'Etat contrôle en effet, au titre de la compétence de leur auteur, que les mesures individuelles ou réglementaires qui lui sont soumises et qui ont été adoptées par un Gouvernement démissionnaire relèvent bien de l'expédition des affaires courantes (CE Assemblée, 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*, n° 8615, p. 210)

⁹ On trouve également parfois mention d'un conseil des ministres tenu le 28 novembre 1962 sous la présidence de M. Pompidou, mais les versions divergent quant à la question de savoir si son Gouvernement avait démissionné avant le conseil des ministres ou postérieurement à celui-ci.

Pour les mesures réglementaires, l'équilibre est inverse : leur édicition ne relève de l'expédition des affaires courantes que par exception, lorsqu'elle ne peut être évitée sans conséquence pour la continuité de l'Etat.

Encore faut-il noter que cette réserve va traditionnellement décroissant à mesure que la période d'expédition des affaires courantes se prolonge, l'édiction de mesures réglementaires ne pouvant être indéfiniment retardée. Ainsi, sous la Quatrième République, pas moins de 1336 actes réglementaires ont-ils été édictés par des gouvernements démissionnaires.

- Mesures réglementaires ordinaires :

Ont par exemple été jugées relever de la catégorie des affaires ordinaires : la détermination de la caisse de sécurité sociale d'affiliation des journalistes (CE, 1957, *Editions Montsouris*, p. 359) ; un décret fixant le nombre et la nature des emplois devant être supprimés dans un ministère en exécution d'une loi (CE, 1958, CE, 1958, *Syndicat national des personnels du ministère des anciens combattants et des victimes de guerre*, p. 561) ; un décret d'application déterminant les modalités d'élections à une commission administrative paritaire (CE Section, 1966, *Fédération nationale des syndicats de police*, p. 274).

A l'inverse, cette qualification d'affaire ordinaire a été refusée au contentieux à un décret ayant pour objet non d'appliquer simplement mais de transposer à l'Algérie le système d'une loi (*Syndicat régional des quotidiens d'Algérie* précitée) ou encore, en raison de ses répercussions économiques, à l'arrêté fixant le prix de l'électricité (CE 25 juin 1948, *Société du Journal l'Aurore*).

Au vu de ces précédents, il est raisonnable d'estimer que des **mesures réglementaires d'application d'une loi ou de transposition d'une directive** (et *a fortiori* d'adaptation à un règlement européen) peuvent être prises chaque fois que la norme supérieure qui en commande l'édiction ne laisse qu'une faible marge d'appréciation au pouvoir réglementaire.

On peut également estimer que des **mesures réglementaires destinées à prolonger l'application, à l'identique, d'un régime qui viendrait à expiration** dans des conditions de nature à créer un vide juridique peuvent être adoptées par le gouvernement démissionnaire.

- Mesures réglementaires urgentes :

Ont par ailleurs été jugées relever de la catégorie des affaires urgentes les actes réglementaires organisant, dans les conditions habituelles, la propagande électorale et l'organisation d'un référendum (CE Assemblée, 1962, *Brocas*, p. 553)¹⁰.

Compte tenu de la stricte nécessité qui doit, en vertu du principe de proportionnalité, présider à son édicition, il y a lieu d'estimer qu'un **décret instaurant l'état d'urgence** peut, pourvu que les circonstances le justifient, être compétemment pris au titre des affaires courantes urgentes.

- **Mesures législatives**

- *Nouveaux projets de loi*

¹⁰ S'agissant de prérogatives, mais non réglementaires, de l'exécutif, on peut également citer la conclusion par le Gouvernement Faure, sous l'empire de nécessités impérieuses, d'une importante convention entre l'Etat et la Banque de France (et même sa soumission à l'approbation du Parlement – loi du 29 novembre 1952).

Sous la Cinquième République, et contrairement à ce qui prévalait sous les régimes précédents, il n'y a jamais eu, en période d'expédition des affaires courantes, ni de projet de loi délibéré en conseil des ministres, ni de projet de loi adopté par le Parlement. La question de la possibilité juridique d'une activité législative sous l'empire de la Constitution de 1958 est donc inédite et d'une résolution délicate.

Deux motifs pourraient conduire à l'écartier : d'une part, dès lors que l'article 34 de la Constitution a restreint aux questions les plus principiellles le domaine de la loi, toute mesure législative semble devoir par construction être tenue pour importante et politiquement sensible ; d'autre part, dans un régime déjà fortement rééquilibré au profit de l'exécutif, il peut sembler inadéquat de saisir le Parlement alors même qu'il est privé de sa prérogative la plus forte, à savoir la possibilité de renverser le Gouvernement, qui est déjà démissionnaire (ce qui interdit d'ailleurs au Gouvernement démissionnaire de mobiliser l'article 49-3)¹¹.

Ces objections sont sérieuses et plaident pour une extrême prudence dans la sollicitation du Parlement en période d'affaires courantes.

Pour autant, on ne saurait catégoriquement l'exclure dans les deux cas suivants :

- **nécessité de mesure financières urgentes** : c'est la nécessité de prendre des mesures financières urgentes, et singulièrement de doter la France d'un budget qui, sous les Républiques précédentes, a le plus fréquemment justifié souvent le recours à des initiatives législatives de la part des gouvernements démissionnaires¹². Certes, sous la Cinquième, le Gouvernement est doté, en l'absence de loi de finances, de la possibilité de procéder par ordonnance (art. 47) : cette faculté ne s'ouvre toutefois qu'à la condition d'avoir tenté de faire voter un projet de loi et échoué à le faire voter en soixante-dix jours ; de même, lorsque la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice (même article), c'est bien au Parlement que le Gouvernement doit demander d'urgence l'autorisation de percevoir les impôts pour pouvoir ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés. Dans ces conditions, il semblerait difficile, si le Gouvernement était encore ou à nouveau démissionnaire en fin d'année, d'échapper à une saisine du Parlement par ce dernier¹³. Si le raisonnement n'est pas nécessairement transposable aux projets de loi de financement de la sécurité sociale dans leur ensemble, l'ONDAM en particulier ne revêtant pas un caractère impératif, la question pourrait se poser dans les mêmes termes pour celles de ses dispositions qui portent autorisation d'emprunt ;

- **nécessité, en cas de crise, de prolonger au-delà de douze jours une déclaration d'état d'urgence** : en cas de déclaration par décret de l'état d'urgence, la loi exige en

¹¹ A l'inverse, on ne voit pas ce qui empêcherait par principe le Gouvernement de faire jouer d'autres prérogatives plus mécaniques, telles que la possibilité d'opposer l'irrecevabilité à un amendement.

¹² Sur quatorze lois votées en affaires courantes sous la Quatrième République, neuf visent à éviter la cessation des paiements ; sous la Troisième, on peut citer l'exemple en 1911 du Gouvernement démissionnaire Monis qui saisit les Chambres d'un projet portant ouverture d'un « douzième provisoire » ou du Gouvernement démissionnaire Herriot qui demande (sans succès) le vote d'un texte destiné à assainir la situation financière.

¹³ Et encore faut-il insister sur le niveau nécessairement limité des crédits pouvant alors être ouverts par décret sur la base des services votés, borné par le niveau des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année (hors PSR et, pour le cas particulier de la loi de finances pour 2025, hors financement de l'audiovisuel public).

principe que l'autorisation de le prolonger au-delà de douze jours soit accordée par le Parlement. On peut certes faire valoir que la théorie des circonstances exceptionnelles permet pour sa part de déroger aux règles y compris de compétence, ce qui permettrait de procéder, en cas d'impossibilité radicale de saisir le Parlement, à cette prolongation par décret. Il n'est toutefois pas évident, d'un point de vue juridique, d'assimiler l'expédition des affaires courantes à une impossibilité radicale de saisir le Parlement ni, politiquement, de penser qu'il est plus indélicat de saisir un Parlement dépourvu de la faculté de renverser le Gouvernement que de ne pas le saisir du tout.

D'autres situations, pour être moins sensibles, pourraient également justifier le dépôt d'un projet de loi si la période d'expédition des affaires courantes venait à enjamber les échéances juridiques suivantes :

- échéance impartie pour **éviter la caducité d'une ordonnance** : lorsqu'une ordonnance a été valablement prise par le Gouvernement doté de la plénitude de ses pouvoirs, mais que le délai impartie pour déposer à peine de caducité le projet de loi de ratification expire pendant la période d'expédition des affaires courantes, il semble difficile d'admettre que cette dernière puisse faire obstacle à ce dépôt. Si tel était le cas, le Gouvernement démissionnaire lierait les mains du Gouvernement à venir en organisant la caducité des dispositions issues de l'ordonnance, tandis qu'en déposant le projet de loi de ratification, il préserverait pour ce dernier le choix de la maintenir dans l'ordonnancement juridique ou de l'abroger/retoucher ;
- échéance impartie par le Conseil constitutionnel pour **réparer une inconstitutionnalité** : le Conseil constitutionnel tient de l'article 62 de la Constitution le pouvoir de différer dans le temps l'abrogation d'une disposition législative touchée par une QPC victorieuse. Dans le cas où un vide juridique pénalisant viendrait à être créé faute d'intervention d'une disposition législative pendant la période d'expédition des affaires courantes, il serait difficilement évitable de saisir le Parlement d'un texte le plus neutre possible permettant de l'éviter ;
- échéance de **transposition d'une directive** : s'il n'est certes pas inédit que le Gouvernement dépasse, malgré son caractère impératif, le délai de transposition d'une directive, il conviendrait d'éviter qu'une période d'expédition des affaires courantes longue conduite à une dérive trop importante, particulièrement dans le cas de pré-contentieux ;
- échéances **conditionnant le dépôt de lois urgentes** : si l'on admet enfin qu'un projet de loi de finances, voire certaines dispositions d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, pourrait être déposé, alors il en va sans doute de même du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, dont l'article 41 de la LOLF subordonne au vote la mise en discussion du projet de loi de finances, voire du projet loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, dont l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale impose qu'il soit voté avant mise en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Lois votées juste avant la démission du Gouvernement

La compétence de promulgation des lois appartient au Président de la République, qui n'est pas directement concerné par l'expédition des affaires courantes, et ne lui laisse aucune marge de manœuvre, sauf demande d'une nouvelle délibération, pour refuser la promulgation¹⁴. Pour le cas où le délai de promulgation expirerait pendant la période des affaires courantes, le Président de la République non seulement pourrait, mais devrait procéder à cette promulgation, les membres du Gouvernement démissionnaires devant alors nécessairement être regardés comme compétents pour contresigner le décret de promulgation.

En cas de contestation de la loi non encore promulguée devant le Conseil constitutionnel, le Gouvernement démissionnaire pourrait valablement présenter auprès de ce dernier les observations nécessaires à l'examen de la saisine, comme il le fait d'ailleurs pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

La question de savoir si un Premier ministre démissionnaire pourrait valablement déférer une loi au Conseil constitutionnel n'est pas tranchée par la doctrine. En pratique et hors période de cohabitation, la prudence dicterait qu'une telle saisine, si elle était nécessaire, soit portée par le Président de la République.

• **Réunions interministérielles**

En toute hypothèse, rien n'empêche de tenir si nécessaire des réunions interministérielles en période d'affaires courantes, même si le souci de ne pas multiplier le travail inutile (dans la mesure où rien ne garantit que le Gouvernement à venir ne remettrait pas en cause les arbitrages rendus par le Gouvernement démissionnaire) conduit en principe à l'éviter. Si aucune RIM ne s'est tenue pendant la période d'expédition des affaires courantes en 1988, 1995, 2002 et 2012, quelques-unes ont été organisées en 1981 et en 2007, y compris, pour cette dernière année, à propos d'un projet de loi (relatif à la nationalité des équipages de navires).

4. Qui peut signer quoi au nom des ministres et jusqu'à quand ?

Les **délégations de signature** présentent la double caractéristique d'être des actes réglementaires, qui n'entrent donc en vigueur qu'à compter de leur publication, mais de revêtir un caractère personnel, ce qui les rend caduques en cas de changement de délégataire ou de délégant¹⁵. Toutefois, la jurisprudence consacre des solutions particulières à la période d'expédition des affaires courantes, tandis que le décret de 2005-850 du 27 juillet 2005 permet à certaines délégations automatiques de survivre automatiquement au changement de délégataire.

Il en résulte les solutions suivantes :

¹⁴ Art. 10 de la Constitution : « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. / Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. » En cas de dissolution, la combinaison du délai de promulgation et des délais de reconstitution d'une nouvelle assemblée exclut qu'une loi votée avant la dissolution puisse faire l'objet à la demande du Président d'une nouvelle délibération.

¹⁵ CE, 28 juin 1961, *Ministre de la construction c/ Dlle Laurivain*, p. 358. La caducité intervient en principe dès la signature de l'acte de nomination du nouveau délégant : CE, 28 mai 1997, *Union des mutuelles d'Ile-de-France*, T. p. 640.

a) Délégations non régies par l'article 1^{er} du décret de 2005

- **Fin de validité des délégations consenties par les ministres démissionnaires, hors Premier ministre**

Afin de favoriser la continuité de l'Etat en période d'expédition des affaires courantes, le Conseil d'Etat a jugé, par dérogation à la règle classique selon laquelle les délégations consenties par un ministre tombent dès l'acceptation de la démission de ce dernier, que du fait de la démission du Gouvernement dans son ensemble, le titulaire de la délégation demeure, comme le ministre, compétent pour expédier les affaires courantes en son nom.

Il a également jugé que ces délégations restent en vigueur jusqu'au jour de la **publication au Journal officiel du décret portant nomination des membres du nouveau Gouvernement** (sur ces deux points, CE, 27 juillet 2001, *Association de droit allemand « Stiftung Jean Arp und Sophie Tauber »*, n° 224032, au recueil). Cette clause vaut y compris pour les membres de cabinet du ministre, qui restent en fonction pour expédier les affaires courantes jusqu'à cette date.

- **Fin de validité des délégations consenties par le Premier ministre**

Même si la période d'expédition des affaires courantes dure jusqu'à la publication du décret de composition du nouveau Gouvernement dans son ensemble, le nouveau Premier ministre, lorsqu'il est nommé avant le reste de son Gouvernement, devient pour sa part titulaire de l'ensemble de ses pouvoirs propres à compter de sa nomination, le Premier ministre sortant étant quant à lui privé de sa compétence d'expédition des affaires courantes à compter de la publication de cette nomination. Il en résulte qu'à compter de cette dernière date, les bénéficiaires d'une délégation de signature du Premier ministre sortant cessent de pouvoir signer sur son fondement.

- **Début de validité des nouvelles délégations de signature**

Les délégations de signature étant des actes réglementaires, elles n'entrent en vigueur qu'à compter de leur publication. Il en résulte que le délégataire ne peut signer de décisions qu'à la condition que l'entrée en vigueur de ces décisions soit postérieure à la publication de la délégation :

- pour les actes réglementaires, cette condition est remplie dès lors qu'ils n'entrent en vigueur que postérieurement à la publication de la délégation, quand bien même ils auraient été signés entre l'édition de la délégation et sa publication (CE, 25 février 1959, *Dame Mornet Gros*, T. p. 890 ; 29 janvier 1965, *Sieur Mollaret et Syndicat national des médecins, chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics*, p. 61 ; 2 avril 1997, *Syndicat national autonome des directeurs des conservatoires et écoles de musique*, T. p. 640 ; 27 juillet 2001, *Association de droit allemand « Stiftung Jean Arp und Sophie Tauber »*, précitée) ;
- mais les décisions individuelles, qui créent des droits dès leur signature, doivent pour leur part être signées postérieurement à la publication de la délégation (CE, 19 février 1964, *Ministre de l'intérieur cl Dame Fenie Darritchou* ; 27 juillet 2001, *Association de droit allemand « Stiftung Jean Arp und Sophie Tauber »*, précitée).

Il convient donc, pour éviter toute solution de continuité, **de veiller à la plus grande célérité dans l'octroi et la publication des nouvelles délégations de signature.**

On notera enfin que les délégations de signature données par un ministre aux fonctionnaires de son administration avant la démission du Gouvernement demeurent valables, lorsque le ministre reçoit, dans le Gouvernement suivant, les mêmes attributions et n'interrompt pas ses fonctions (9 mars 1951, *Sieurs Verbecke et Lacroix*, p. 144 ; 18 février 1951, *SARL Les Ambassadeurs*, T. p. 600 ; 29 mai 1991, *Fédération nationale des radiorépondeurs*, p. 215). Cette souplesse, rendue largement sans objet par l'article 1^{er} du décret de 2005, ne vaut en revanche pas pour les délégations accordées par un ministre aux membres de son cabinet, qui deviennent caduques et doivent être reprises même si le ministre se succède à lui-même (CE, 23 juillet 1951, *Société protectrice des animaux*, p. 403).

b) Délégations régies par l'article 1^{er} du décret de 2005

L'article 1^{er} du décret de 2005 octroie de façon automatique, ès qualité, aux fonctionnaires qu'il vise¹⁶ délégation pour signer au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat, dans la limite de leurs attributions, tous actes à l'exception des décrets.

Pendant la période d'expédition des affaires courantes, le titulaire d'une telle délégation peut, sur son fondement, signer les décisions relevant des affaires courantes au nom du ministre sortant.

Le changement de ministre ou de secrétaire d'Etat ne mettant pas fin à ces délégations, son titulaire peut, dès le remplacement du ministre sortant, signer tous actes au nom du nouveau membre du Gouvernement.

¹⁶ A savoir : Les secrétaires généraux des ministères, les directeurs d'administration centrale, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au premier alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé et les chefs des services que le décret d'organisation du ministère rattache directement au ministre ou au secrétaire d'Etat ; Les chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, les chefs des services à compétence nationale mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 susvisé ainsi que les hauts fonctionnaires et les hauts fonctionnaires adjoints mentionnés aux articles R. 1143-1 et R. 1143-2 du code de la défense ; Le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air et de l'espace, le chef du contrôle général des armées, le major général des armées, les majors généraux de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de l'espace et de la gendarmerie et les sous-chefs de l'état-major des armées ; Les chefs des services composant la direction générale de la gendarmerie nationale et les sous-chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air et de l'espace.