

Concours ENM 1^{er} concours

SESSION 2024

Épreuve de QRC

Corrigé du sujet :

1/ Les révisions de la Constitution

2/ Le ministre

Présentation du sujet

Les sujets de QRC cette année sont axés sur le droit constitutionnel principalement. Il fallait faire attention à la formulation qui est particulière et qui nécessitait de bien clarifier les enjeux du sujet pour ne pas répondre à côté.

Concernant « Les révisions de la Constitution », il était important de souligner le pluriel. Il ne s'agit pas de faire un exposé de la procédure de révision, ni une comparaison des procédures de révision en droit comparé. Ce dernier point aurait justifié le pluriel, mais pas votre programme. Il s'agissait de faire une synthèse des différentes révisions de la Constitution du 4 octobre 1958 et montrer l'évolution de cette dernière au fil des révisions. Il fallait analyser comment certaines révisions pouvaient changer l'esprit constitutionnel et comment d'autres ont pu paraître beaucoup moins impressionnantes.

Concernant le sujet sur « le ministre », il fallait bien circonscrire le sujet sur la fonction ministérielle sans élargir sur le Gouvernement lui-même.

Corrigé

1) Les révisions de la Constitution

« Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures » : c'est en ces termes que l'article 28 de la Déclaration des droits précédant la Constitution du 24 juin 1793 posait le principe des révisions constitutionnelles.

Est ainsi traduite en droit une philosophie politique « qui fait de la nation souveraine l'origine de tout et qui postule, en conséquence, sa totale et permanente liberté : la nation n'est pas faite pour la Constitution, c'est elle qui fait la Constitution et reste constamment maître de son contenu ».

La révision de la Constitution n'est donc pas une idée neuve en Europe. Pourtant, paradoxalement, malgré son affirmation ancienne, la révision de la Constitution est une pratique relativement récente en France : longtemps, l'histoire politique française a davantage été marquée par des changements de Constitution que par des modifications de la Constitution. Avant 1875, la révision était peu usitée au bénéfice des changements de Constitution. Le coup d'État ou la révolution était finalement le mode de révision de droit commun.

Depuis 1958, au contraire, et singulièrement en période récente, le recours à la révision est devenu courant. Au cours de ses cinquante années d'existence, la Constitution a été révisée à vingt-quatre reprises, avec une accélération au cours des quinze dernières années : cinq révisions entre 1958 et 1992, dix-huit depuis cette date. De plus, les modifications apportées au texte touchent des domaines de plus en plus essentiels, pour ne pas dire proprement régaliens. Enfin, de nouveaux projets de révision pourraient être rapidement à l'ordre du jour, notamment pour concrétiser certaines propositions formulées par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, dit « comité Balladur ». Près de cinquante ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, ces révisions peuvent s'interpréter alternativement comme un signe de vitalité de la norme fondamentale ou, au contraire, comme la marque de son inéluctable banalisation. A titre de comparaison, la Constitution américaine a connu 25 amendements depuis 1787, soit l'équivalent pour la France en 65 ans.

Aussi, dans un laps de temps relativement court, il convient de déterminer quel est l'impact des révisions constitutionnelles sur le régime de la Ve République.

Les révisions de la Constitution ont ainsi fait évoluer tant leur procédure d'adoption (I) que le fond même de la Constitution (II).

I – La pluralité de voies de révision de la Constitution

A – Les révisions de droit commun fondées sur l'article 89 de la Constitution

La Constitution du 4 octobre 1958 se définit comme une constitution rigide. En effet, la procédure de révision exige une procédure spécifique qui se distingue de la procédure législative ordinaire. C'est une procédure plus complexe qui permet de conserver la solennité et la valeur de la Constitution. Cela permet également de conserver une certaine intégrité du texte originel et d'éviter des modifications trop fréquentes. De telles modifications pourraient porter atteinte à l'esprit originel de la Constitution voire à sa cohérence intrinsèque.

La révision de la Constitution, aux termes de l'article 89 de la Constitution, implique une initiative du président de la République par un projet de loi constitutionnelle ou une proposition d'un parlementaire par une proposition de loi constitutionnelle. Le projet ou la proposition doit par la suite être étudié au Sénat et à l'Assemblée nationale pour aboutir à un texte unique. La résolution doit faire l'objet d'une approbation par référendum en cas de proposition de loi. S'il s'agit d'un projet, le président de la République peut choisir de le soumettre soit au peuple par référendum, soit au Congrès réunissant l'ensemble des parlementaires, députés ou sénateurs, qui approuveront la révision à la majorité des trois cinquièmes. En pratique, il faut relever un paradoxe puisque si la procédure référendaire semble admise par principe dans le texte, c'est principalement la voie du Congrès qui est empruntée par les institutions puisque seule la réforme du 2 octobre 2000 a sollicité une révision par référendum.

B – Les modes de révisions informels

La Constitution de la V^e République a connu des modifications surprenantes ne résultant pas de la procédure initiée par l'article 89 de la Constitution. C'est tout d'abord l'utilisation du référendum par le général de Gaulle qui marquera une modification majeure. En effet, en 1962, pour la réforme de l'élection du président de la République au suffrage universel, puis, en 1969, pour la réforme territoriale, le général de Gaulle procédera à une révision de la Constitution par la voie du référendum de l'article 11 de la Constitution. Cette révision fera l'objet d'un débat puissant entre les parlementaires et le général de Gaulle. Gaston Monnerville, alors président du Sénat, affirmera que la Constitution est violée. L'utilisation de l'article 89 était la seule voie de révision puisqu'il est inscrit dans le titre XVI éponyme : De la révision. Le général de Gaulle se préserve de telles critiques en affirmant que l'article 11 permet au président de la République de proposer un référendum sur l'organisation des pouvoirs publics. Finalement, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 novembre 1962 confirmera partiellement le raisonnement du général de Gaulle considérant que la volonté souveraine du peuple exprimée directement ne peut faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. C'est une révision dont la procédure se justifie par le fait accompli.

La Constitution peut également subir des révisions informelles par le biais de la pratique venant alors préciser le contenu. A ce titre, on peut citer la question du caractère facultatif ou obligatoire pour le Gouvernement de faire une déclaration de politique générale engageant sa responsabilité à la suite de sa nomination. La pratique en fera une simple faculté. Plus impressionnant encore, le rôle du Conseil constitutionnel dans sa fonction de contrôle de constitutionnalité. En interprétant la Constitution, le juge interprète et construit la Constitution. Cela renvoie à la théorie réaliste de l'interprétation de Michel Troper. L'interprétation est un acte de création et non uniquement de connaissance. L'interprétation de la décision du 16 juillet 1971, Liberté d'association, démontre la faculté de création par l'émergence du bloc de constitutionnalité.

II – L'effet à géométrie variable des révisions de la Constitution

A – Les révisions fondatrices

Il peut être paradoxal d'envisager certaines révisions assez minimales de la Constitution et pourtant qui vont avoir un réel impact sur le régime de la V^e République. Ce sont notamment les révisions concernant le président de la République et son statut. Si l'on envisage son mode d'élection, la révision de 1962 qui permet de l'élire au suffrage universel va totalement inverser l'allégeance du Gouvernement du Parlement vers le président de la République. La présidence majoritaire fera du président de la République le centre névralgique de la décision politique et de l'orientation de la politique du Gouvernement. Mitterrand affirmera en 1981 que la charte politique du Gouvernement réside dans le programme présidentiel. De même, à la suite de la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000 faisant passer le mandat présidentiel de 7 ans à 5 ans, ce simple changement a permis d'endiguer pendant 24 ans les risques de cohabitation. Les mandats parlementaires et présidentiels étant synchrones, le président se voit appuyé quasi systématiquement par une majorité stable.

Concernant la France dans l'Union européenne, là encore certaines révisions de la Constitution vont permettre de modifier certains socles républicains pour les adapter à l'intégration européenne. La révision de 1992 permet de revenir sur la souveraineté monétaire en adoptant les principes de l'Union économique et monétaire. Elle permettra également d'envisager le vote des ressortissants européens aux élections locales et européennes en France. Au niveau local, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 affirmera la forme décentralisée de la France et le principe de libre administration des collectivités territoriales.

D'autres réformes enrichiront la Constitution sur le plan de la protection des libertés. Les réformes majeures concernent avant tout le mode de protection des libertés. La loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 ouvrira la saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés et 60 sénateurs. Cela implique une revalorisation drastique de l'opposition face à la suprématie majoritaire. De même, la révision du 23 juillet 2008 créant la procédure de question prioritaire de constitutionnalité viendra affirmer l'Etat de droit par le contrôle a posteriori des lois promulguées par la saisine des justiciables. D'autre part, sur le plan substantiel, la Constitution s'enrichira du principe de parité par une réforme de 1999 ou de la Charte de l'environnement en 2005.

B – Les révisions accessoires

Beaucoup de révisions de la Constitution n'auront qu'un impact faible sur le régime. Il s'agira principalement d'un toilettage ou de manœuvres purement politiques ou symboliques. La réforme du 23 juillet 2008, outre la procédure de QPC, aura pour objectif de revaloriser le Parlement notamment en renforçant les droits de l'opposition. L'objectif est louable, mais place le Gouvernement sous contrôle sans réellement modifier la logique majoritaire.

Sur le plan démocratique, l'évolution du référendum dans cette même réforme de 2008, instaure le référendum d'initiative partagée. C'est une diversification de l'initiative référendaire dont les effets seront peu visibles. Aucun référendum depuis 2008 n'aura abouti par la suite du fait d'une procédure trop complexe et d'un nombre de pétitions trop important (un cinquième des parlementaires soutenus par un dixième du corps électoral).

Sur le plan des libertés, la réforme du 8 mars 2024 concernant l'inscription de l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution fait figure de vœu pieu sans réel changement juridique. Inséré à l'article 34 de la Constitution par une formule alambiquée d'une « liberté garantie à la femme de pouvoir avorter », semble laisser une grande marge de manœuvre au législateur.

2) Le ministre

A propos de sa propre démission, Jean-Pierre Chevènement affirmait en 1983 “Un ministre, ça ferme sa gueule. Si ça veut l'ouvrir, ça démissionne.”

L'existence du ministre est assez paradoxale car s'il représente une activité de l'Etat, il est pourtant enserré dans une collégialité le rendant finalement assez peu autonome et peu en mesure de s'affirmer au sein du Gouvernement.

Un ministre est un membre du gouvernement responsable de la direction d'un ministère ou d'un département ministériel. Il est nommé par le chef de l'État sur proposition du Premier ministre.

Le ministre définit les grandes orientations politiques de son ministère, en accord avec la politique générale du gouvernement. Il est le garant de la mise en œuvre de ces politiques au sein de son administration. Il représente l'État dans son domaine de compétence, tant sur la scène nationale qu'internationale. Il est l'interlocuteur privilégié des parlementaires, des acteurs économiques et sociaux, ainsi que des citoyens.

Historiquement, le ministre est un conseiller royal dans un domaine particulier. C'est sur lui qu'est déchargé l'exécution de la politique étatique. Avec la naissance du Parlementarisme, les ministres ont obtenu une structure collégiale et une responsabilité vis-à-vis du Parlement. Dans la Grande Bretagne du XVIIIe siècle, le ministre engageait sa responsabilité pénale et personnelle en cas de désaccord avec la majorité parlementaire. Progressivement, le Gouvernement va se solidariser et la responsabilité deviendra collective et politique entraînant, en cas de défiance, une démission de l'ensemble des membres du Gouvernement.

Les missions concrètes d'un ministre peuvent varier selon le ministère, mais elles incluent généralement l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Le ministre propose et met en œuvre les politiques publiques dans son domaine de compétence (éducation, santé, défense, etc.). Il est responsable de la gestion du budget de son ministère et veille à l'optimisation des dépenses publiques.

Il est intéressant de faire le point sur la situation du ministre sous la Vème République. Si son statut est différencié dans les Gouvernements de la Vème République (I), sa fonction est hiérarchisée (II).

I – Le statut différencié des ministres dans les Gouvernements de la V^e République

A – Une diversification des types de ministre

Les ministres sont nommés en fonction de plusieurs catégories. Le premier d'entre eux, le Premier ministre est nommé aux termes de l'article 8.1 de la Constitution par le président de la République ; c'est un pouvoir propre. Il exerce un choix totalement libre en période de présidentialisme majoritaire. Mais en période de cohabitation le choix est imposé par la nouvelle majorité. En période de majorité relative, il nomme le Premier ministre de sorte qu'il puisse survivre à d'éventuelles censures du Gouvernement.

La présentation d'une démission du Gouvernement est le préalable à la fin des fonctions. Toutefois dans certains cas la présentation de la démission est obligatoire. En vertu de la Constitution, l'article 50 prévoit cette démission après le vote d'une motion de censure ou le refus de la confiance. La démission obligatoire peut intervenir aussi en vertu de la tradition républicaine au lendemain de l'élection présidentielle ou au lendemain des élections législatives pour manifester la double allégeance du Gouvernement. La démission est également obligatoire à l'invitation du président de la République. Bien sûr une telle responsabilité politique devant le président de la République n'est concevable qu'en période de concordance des majorités.

Concernant les ministres, il en existe différentes catégories. En premier lieu, les ministres d'Etat bénéficient d'un titre honorifique qui permet de distinguer, pour des raisons personnelles ou politiques, un ou plusieurs ministres. « Il s'agit d'un ministre non seulement de plein exercice mais avec quelque chose en plus » selon François Mitterrand. A ce titre, on peut citer André Malraux qui fut ministre d'Etat de la Culture en 1958. C'est un rang protocolaire et dont le titre remonte à l'Ancien régime. Sous la III^e, ce sont des ministres sans portefeuille mais jouant un rôle au Conseil et en matière internationale. Sous la V^e République, ils ont un portefeuille et, à l'époque du général De Gaulle, il s'agissait de manifester l'adhésion des principales forces politiques au changement de régime (G. Mollet pour la SFIO, Jacquinet pour les indépendants et Pflimlin et Houphouët-Boigny pour l'UDSR). Les ministres d'Etat sont repris par Valéry Giscard d'Estaing avec le Gouvernement Barre et Mitterrand avec le gouvernement Mauroy.

En deuxième lieu, les ministres à portefeuille représentent la catégorie de base à la tête d'un département ministériel c'est à dire de services centraux et déconcentrés. Viennent en troisième lieu, les ministres délégués. Ils sont apparus sous la Ve, d'abord auprès du Premier ministre qu'ils déchargeaient de ses tâches de gestion. Puis, sous le Gouvernement Mauroy, ils s'occuperont de charges plus techniques. Ils agissent par délégation d'un ministre, d'où leur nom, et reçoivent des instructions de « leur ministre » qu'ils déchargent d'une partie plus ou moins importante de sa tâche. Ils ont autorité sur les services qui leurs sont confiés. Ils contresignent les décrets qui les concernent et ils assistent au Conseil des ministres. Aujourd'hui, ils interviennent auprès du Premier ministre en délégation d'un secteur de l'action gouvernementale (plan, aménagement du territoire, emploi) ou auprès d'un ministre dans un domaine particulier et leurs actes sont contresignés par le ministre.

Enfin, sont rattachés à la catégorie des ministres les secrétaires d'Etat. L'institution remonte à la IIIe République où on les désignait par le titre de sous-secrétaire d'Etat. Son but est double : former les futurs ministres et aider les actuels ministres. Ils reçoivent des instructions du ministre, mais n'ont pas autorité sur leurs services dont ils ont seulement la disposition. Ils ne peuvent contresigner seuls les décrets qui concernent leurs compétences. Ils n'assistent pas aux délibérations du Conseil des ministres.

B – Une diversification de la représentation des ministres

On peut constater une croissance du nombre des membres du Gouvernement. Si une dizaine de ministres pouvaient constituer un Gouvernement au 19ème siècle, on a pu en dénombrer une cinquantaine sous la V^e République. En 2024, le Gouvernement Barnier compte à lui seul 43 ministres. Ce chiffre n'est pas stable car les Premiers ministres sont libres de déterminer les départements ministériels. Cela s'explique par l'extension du rôle de l'Etat. Il ne s'agit plus d'un Etat « gendarme » chargé d'assurer les fonctions régaliennes de l'Etat. L'Etat devient « providence » et interventionniste et s'insère dans tous les aspects de la société. Des problèmes nouveaux sont traités au niveau politique et on érige des simples domaines de l'Administration en ministère. Ainsi, des ministres spécialisés apparaissent dans des domaines non encore traités par l'Etat auparavant comme l'Education nationale, l'Environnement, les anciens combattants...

De plus, la création d'un ministère est un argument de marketing politique laissant à penser que le Gouvernement va prendre en charge une politique circonstancielle. Ainsi, Brice Hortefeux a été nommé ministre de l'Intérieur et de l'Identité nationale en 2007. Il s'agissait de marquer une politique d'immigration spécifique. Des ministères sont aussi créés pour marquer un renouveau politique centré sur les droits de la femme, la défense du consommateur, le temps libre, les personnes âgées... Après la crise financière de 2008, Arnaud Montebourg a ainsi été nommé ministre de Redressement productif pour enrayer la crise et montrer la préoccupation du Gouvernement.

La fonction de ministre en France est soumise à un certain nombre d'incompatibilités, c'est-à-dire qu'elle ne peut être cumulée avec d'autres mandats ou activités. Ces incompatibilités visent à garantir l'indépendance et l'impartialité des ministres, ainsi qu'à prévenir les conflits d'intérêts. Un ministre ne peut pas exercer simultanément un mandat de député ou de sénateur. Cette incompatibilité vise à éviter que les ministres ne soient tentés de privilégier les intérêts de leur parti politique plutôt que ceux de l'État. Le mandat de membre du Conseil constitutionnel est également incompatible avec celui de ministre. Cela permet de préserver l'indépendance du Conseil dans l'exercice de ses fonctions de garant de la Constitution. Un ministre ne peut pas exercer une activité professionnelle, qu'elle soit publique ou privée. Cette incompatibilité vise à éviter que les ministres ne soient tentés de favoriser leurs intérêts personnels ou ceux d'entreprises dans lesquelles ils détiennent des participations. Les ministres ne peuvent pas exercer de mandats dans des organismes professionnels à caractère national. Cela vise à éviter les conflits d'intérêts entre les intérêts de l'État et ceux des professions représentées par ces organismes. En plus de ces incompatibilités générales, d'autres peuvent s'appliquer en fonction

du ministère concerné. Par exemple, un ministre chargé des finances ne peut pas avoir d'intérêts directs ou indirects dans des établissements de crédit.

Le non-respect des incompatibilités peut entraîner des sanctions, tant sur le plan politique que sur le plan juridique. Un ministre qui exerce une activité incompatible avec ses fonctions peut être contraint de démissionner. Il peut également faire l'objet de poursuites judiciaires pour prise illégale d'intérêts.

En empêchant les ministres d'avoir des liens trop étroits avec des groupes d'intérêt particuliers, on garantit leur capacité à prendre des décisions dans l'intérêt général. Les incompatibilités permettent d'éviter les conflits d'intérêts qui pourraient compromettre l'impartialité des ministres dans l'exercice de leurs fonctions. En imposant des règles strictes en matière d'incompatibilités, on renforce la transparence de l'action gouvernementale et on limite les risques de corruption.

II – La fonction hiérarchisée du ministre dans les Gouvernements de la V^e République

A – Le ministre fongible dans la collégialité gouvernementale

La collégialité est un principe fondamental de l'organisation du gouvernement en France. Elle signifie que les membres du gouvernement, réunis en Conseil des ministres, prennent les décisions de manière collective et partagent une responsabilité solidaire.

Le Conseil des ministres est l'organe suprême de décision du gouvernement. Tous les ministres y siègent et participent aux délibérations. Les décisions prises sont le fruit d'un consensus ou d'une majorité. Chaque ministre est responsable des décisions prises par l'ensemble du gouvernement. En cas de difficultés ou de crise, l'ensemble du gouvernement peut être mis en cause, et non seulement le ministre directement concerné. Les ministres doivent défendre la politique générale du gouvernement, même si elle ne correspond pas entièrement à leurs convictions personnelles. Cette solidarité est essentielle pour assurer la cohérence de l'action gouvernementale. Malgré le principe de collégialité, le Premier ministre occupe une position centrale sans occuper une position hiérarchique. Il est responsable de la définition et de la conduite de la politique gouvernementale. Il préside le Conseil des ministres et arbitre les éventuels désaccords.

La collégialité permet d'assurer une certaine cohérence dans les décisions prises par le gouvernement. Les différents ministres doivent coordonner leurs actions pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement. La collégialité limite le pouvoir individuel de chaque ministre. Les décisions ne sont pas prises de manière unilatérale, mais résultent d'un processus de délibération collective. Elle peut être difficile à mettre en œuvre dans la pratique, notamment lorsque les ministres ont des sensibilités politiques différentes. Des tensions peuvent apparaître au sein du gouvernement, ce qui peut affaiblir l'action gouvernementale.

La collégialité est un principe essentiel de l'organisation du gouvernement français. Elle garantit une prise de décision collective et une responsabilité partagée entre les membres du gouvernement. Cependant, elle peut poser des défis en termes de cohérence et de coordination.

Le président de la République nomme les ministres sur proposition du Premier ministre, le décret est contresigné aux termes de l'article 8.2 de la Constitution.

En période de cohabitation, le Premier ministre choisit son équipe, mais le président de la République impose un certain nombre de personnes en période de concordance des majorités. Ainsi Giscard d'Estaing imposera-t-il Jean-Jacques Servan-Schreiber à Jacques Chirac.

En période de cohabitation, le président ne peut que récuser un ministre proposé par le Premier ministre. C'est ce que fit François Mitterrand en 1986 qui refusa de nommer François Léotard à la Défense et Jean Lecanuet aux Affaires étrangères. Finalement l'accord se fera sur "des techniciens" Jean-Bernard Raimond au quai d'Orsay et André Giraud aux armées.

La collégialité a ses limites lorsqu'un ministre démissionne de lui-même. Il peut démissionner pour convenances personnelles comme Louis Le Pen, ministre de l'Agriculture qui a préféré assurer son mandat de sénateur en novembre 1998. Il peut aussi se désolidariser politiquement comme Jean-Pierre Chevènement et Alain Madelin.

A l'initiative du président de la République ou du Premier ministre, un ministre peut également être révoqué pour désaccord politique comme Léon Schwarzenberg en 1988 (10 jours en fonction) ou pour des raisons "judiciaires" selon la "Doctrine Balladur" : tout Ministre mis en examen doit démissionner. Ce sera le cas de Alain Carignon, de Gérard Longuet et de André Roussin.

B – Le ministre, chef de service d'une Administration

Les fonctions d'un ministre au sein de son ministère est multiple et essentielle au bon fonctionnement de l'État. Il définit les grandes orientations politiques de son ministère, en accord avec la politique générale du gouvernement. Il est le garant de la mise en œuvre de ces politiques au sein de son administration. Il représente l'État dans son domaine de compétence, tant sur la scène nationale qu'internationale. Il est l'interlocuteur privilégié des parlementaires, des acteurs économiques et sociaux, ainsi que des citoyens. Il est le chef de l'administration de son ministère, responsable de l'organisation et du fonctionnement des services. Il fixe les objectifs, évalue les performances et prend les décisions nécessaires à la bonne marche de son ministère. Il veille au respect des lois et règlements en vigueur dans son domaine de compétence. Il est responsable de l'élaboration des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois. Il ne détient un pouvoir réglementaire uniquement sur délégation du Premier ministre (article 21 et 22 de la constitution). Son seul pouvoir réglementaire propre résulte de son pouvoir d'organiser son ministère et ses services (CE, 1936 Jamart).

Plus concrètement, les missions d'un ministre peuvent inclure l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Il est chargé de proposer et de mettre en œuvre les politiques publiques dans

son domaine de compétence (éducation, santé, défense, etc.). Il est responsable de la gestion du budget de son ministère et veille à l'optimisation des dépenses publiques. Il est amené à négocier avec les syndicats et les employeurs sur des questions liées aux conditions de travail, aux salaires, etc. Il participe aux négociations internationales dans son domaine de compétence (par exemple, un ministre de l'Agriculture pourra participer à des négociations commerciales).

En résumé, le rôle d'un ministre est central dans le fonctionnement de l'État. Il est à la fois un décideur politique, un gestionnaire et un représentant de l'État. Ses actions ont un impact direct sur la vie des citoyens.

Les ministères ont tendance à se verticaliser et disposent progressivement d'une Administration. Le secteur concerné possède un interlocuteur étatique et ils sont traités politiquement et non administrativement. Cependant, certains secteurs peuvent empiéter sur des compétences de plusieurs ministres.

Le ministre est responsable pénalement aux termes de l'article 68-1 de la Constitution : « *Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils sont jugés par la Cour de justice de la République La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.* »

La Cour de justice de la République a été créée par la loi constitutionnelle du 19 juillet 1993. Elle est composée de douze parlementaires, six députés et six sénateurs, élus par leur assemblée après chaque renouvellement et de trois magistrats professionnels, membres de la Cour de cassation dont un assure la présidence de la Cour. Elle peut être saisie indirectement puisque toute personne qui se prétend lésée peut saisir une commission des requêtes composée de trois magistrats de la Cour de cassation, deux conseillers d'Etat et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes. Le dossier est soit classé, soit transmis au Procureur général de la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour. La saisine peut être directe par le Procureur général.