

LE PREMIER MINISTRE
EN DROIT GOUVERNEMENTAL

I nterpellé au sujet de l'existence d'un droit gouvernemental, Michel Rocard rétorqua : « Ce droit, s'il existait, aurait une source unique en la personne du Premier ministre¹. » L'ancien chef du gouvernement vit relativement juste. Le droit gouvernemental prend sa source à Matignon, cette entité pouvant être entendue comme l'unité regroupant, tel l'ombre et le corps, le Premier ministre (dénommé « PM » en langage administratif), son cabinet, sans oublier le Secrétariat général du gouvernement (dit SGG).

Par droit gouvernemental, il faut comprendre « droit de l'ordre intérieur du gouvernement »². En effet, au même titre que le Parlement, le gouvernement est habilité, sous la V^e République, à la fois par le texte constitutionnel, la loi et la jurisprudence, ainsi que par leurs imprécisions et leurs silences respectifs, à régir lui-même l'essentiel de son organisation et de son fonctionnement internes au moyen de sources propres. En premier lieu, l'ordre intérieur du gouvernement se présente comme un ordre organiquement autonome au sens où le gouvernement crée et régit lui-même la plupart des organes qui lui sont rattachés. En second lieu, il constitue un ordre fonctionnellement affranchi dans la mesure où le gouvernement définit de façon discrétionnaire une grande partie des règles et des fonctions de ces organes, qui correspondent « à la part irréductible d'auto-organisation qui

1. Cité par Alexandre Bonduelle, *Le Pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1999, p. 275.

2. À propos de la théorisation du droit gouvernemental, cf. notamment Matthieu Caron, *L'Autonomie organisationnelle du gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la V^e République*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2015 ; *id.*, *Droit gouvernemental*, Paris, LGDJ, 2020 ; *id.*, *Droit gouvernemental. Finalités théoriques, pratiques et démocratiques*, Bayonne, IFJD, 2023 ; Vincent Boyer et Raphaël Reneau (dir.), *Pour un droit gouvernemental ?*, Bayonne, IFJD, 2022.

est nécessaire à toute entreprise³ ». En dernier lieu, il forme un ordre procéduralement autonome en ce que le gouvernement administre librement son intendance, son travail et sa communication.

Constitutionnellement toutefois, si la séparation des pouvoirs garantit l'autonomie organisationnelle des pouvoirs publics constitutionnels, cette liberté ne va pas sans limites, le droit gouvernemental ayant également vocation à subordonner l'organisation intérieure du gouvernement au droit. Cette subordination s'insère, *mutatis mutandis*, au sein des trois domaines du droit constitutionnel (normatif, substantiel et institutionnel) tels que théorisés par le doyen Favoreu dans un article fondateur de la *Revue française de droit constitutionnel*⁴. Pour commencer, l'ordre intérieur du gouvernement est un ordre normativement subordonné (ou encadré) dans un système supra-réglementaire contraignant formé de prescriptions constitutionnelles et législatives. En conséquence, il se présente en outre sous la forme d'un ordre jurisprudentiellement subordonné, c'est-à-dire hétérolimité par les justices constitutionnelle, administrative et pénale. Pour finir, il s'apparente à un ordre institutionnellement subordonné au sens où le président de la République et le Parlement disposent d'un pouvoir d'ingérence en son sein, obligeant le gouvernement à se discipliner.

En vérité, l'autonomie normative comme la capacité du gouvernement à s'autodiscipliner relèvent essentiellement du pouvoir du PM, le constituant lui-même ayant imaginé que le gouvernement et son droit devaient « s'incarner dans le Premier ministre », pour reprendre le mot de René Cassin⁵.

UNE AUTORITÉ NORMATIVE

Contrairement à une idée reçue, le droit gouvernemental n'est pas simplement un droit politique non écrit ; il repose sur de nombreuses normes écrites, plus ou moins dures, dont le Premier ministre et ses services⁶ sont les principaux producteurs.

3. Jean Rivero, *Les Mesures d'ordre intérieur administratives. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Paris, Sirey, 1934, p. 343.

4. « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 1, 1990, p. 78.

5. Prononcé lors de la réunion de la commission constitutionnelle du Conseil d'État des 25 et 26 août 1958 (*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. 3, Paris, La Documentation française, 1991, p. 67).

6. Voir, *infra*, Aurélie Bretonneau, « Les services du Premier ministre », p. 101-112.

C'est d'abord la Constitution qui habilite le Premier ministre à régir le droit gouvernemental, spécialement au titre de ses articles 8, 21, 37 et 39. En vertu de l'article 8 C, en codécision avec le chef de l'État (ou « PR »), le PM prend le décret de composition du gouvernement qui donne juridiquement vie à ce dernier. Par suite, l'article 21 C l'habilite à diriger l'action du gouvernement, à assumer la responsabilité de la défense nationale et de l'exécution des lois, de même qu'à exercer le pouvoir réglementaire et le pouvoir de nomination à certains emplois civils et militaires. Quant à l'article 37 C, il confère au gouvernement un pouvoir réglementaire autonome qui sert de fondement à moult décrets pris par le Premier ministre pour régir l'organisation intragouvernementale. Enfin, au sens de l'article 39 C, l'initiative des projets de loi revient au chef du gouvernement.

Au vrai, les décrets, et tout particulièrement ceux relatifs à l'organisation gouvernementale, constituent la matière première du droit organisationnel du gouvernement. Il s'agit de décrets réglementaires ou individuels, tout comme de décrets pris en conseil des ministres et de décrets simples du président de la République, mais surtout de décrets en Conseil d'État ou de décrets simples du Premier ministre. Ces décrets concernent notamment les attributions des ministres (décret du 22 janvier 1959), les nominations de certains hauts fonctionnaires (décret du 9 janvier 2012) et l'organisation interne des administrations centrales. Tel est notamment le cas du décret en Conseil d'État du 15 juin 1987, pris sur le fondement de l'article 37 C qui autorise le Premier ministre, depuis le décret du 29 février 2008, à réglementer, par voie de décret simple, les services centraux de chaque ministère en directions générales, directions et services des départements ministériels. Ainsi en va-t-il également du décret en Conseil d'État du 27 juillet 2005 habilitant le Premier ministre à définir la liste des acteurs gouvernementaux qui peuvent bénéficier d'une délégation de signature. Autres exemples significatifs : le décret en Conseil d'État du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale, ainsi que le décret simple du Premier ministre du 8 décembre 2008 relatif à la publication des instructions et circulaires, lesquels font la démonstration éclatante de l'autonomie du PM pour réglementer le régime des actes intragouvernementaux⁷. De manière générale, en droit gouvernemental, nécessité fait décret : depuis le début de la V^e République, chaque fois que nécessaire, le Premier ministre produit du droit gouvernemental

79

7. Pour preuve supplémentaire, le Secrétariat général du gouvernement considère qu'il n'a pas à publier systématiquement ses circulaires, lesquelles portent, pour l'essentiel, sur l'organisation intérieure du gouvernement (réponse à la question écrite n° 16053 du 22 janvier 2019).

par voie décrétole pour créer de manière autonome toutes les institutions internes nécessaires à l'efficacité de l'action gouvernementale. Il peut, par exemple, instituer par voie de décret des comités interministériels⁸, des administrations d'état-major (à l'image du Secrétariat général des affaires européennes) ou des services propres (tels que sa direction des services administratifs et financiers).

Le Premier ministre prend par ailleurs d'innombrables arrêtés visant à organiser journalièrement l'ordre intérieur du gouvernement. « L'arrêté ministériel [...] n'est rien d'autre que la mise en forme des actes de réglementation intérieure », résumait Jean Rivero⁹. Mais, si l'arrêté représente l'outil journalier du chef du gouvernement, il est davantage encore celui des ministres, qui prennent au quotidien les mesures réglementaires et individuelles nécessaires à l'organisation de leur ministère.

80 Outre le décret, l'outil normatif organisationnel privilégié par Matignon demeure la circulaire primo-ministérielle adressée à « Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État ». Au reste, certaines circulaires, « de valeur plus politique que juridique¹⁰ », revêtent une importance particulière pour l'ordonnancement interne du gouvernement : il s'agit avant tout des grandes circulaires du Premier ministre et du Secrétariat général du gouvernement à l'image de la célèbre circulaire Rocard du 25 mai 1988 (rédigée par le regretté Guy Carcassonne), des circulaires afférentes aux effectifs des cabinets ministériels¹¹, de la circulaire Juppé du 30 janvier 1997 (dite « petite circulaire rouge »)¹², des luxuriantes circulaires Fillon du 18 mai 2007, de la circulaire Philippe du 24 mai 2017 relative à la méthode de travail du gouvernement ou de la circulaire du SGG en date du 2 juillet 2024 portant définition de la notion d'« affaires courantes » pour un gouvernement démissionnaire.

Le droit de l'organisation gouvernementale est également régi par de petites sources intragouvernementales, c'est-à-dire par des « *interna acta*

8. Étant précisé que les comités interministériels n'ont pas de pouvoir de décision à proprement parler. Le Conseil d'État assimile les décisions arrêtées en comité interministériel à des décisions du Premier ministre (CE, Ass., 3 mars 1993, *Comité central d'entreprise de la SEITA*).

9. *Les Mesures d'ordre intérieur administratives*, op. cit., p. 190.

10. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 128.

11. Sur ce point, cf. notamment Matthieu Caron, « Une intrusion du chef de l'État dans le droit gouvernemental : le décret du 18 mai 2017 relatif à la réglementation des effectifs des cabinets ministériels », *Actualité juridique. Droit administratif*, n° 26, 2017, p. 1494-1499.

12. Cette circulaire a été pratiquement reprise *in extenso* dans le guide de légistique conjoint du Conseil d'État et du Secrétariat général du gouvernement, qui fait office de vade-mecum des procédures et du travail gouvernemental.

corporis »¹³ dont le Premier ministre est régulièrement l'auteur. Ces actes intimes du gouvernement, « sorte de *shadow-legislation* », pour reprendre une formule de Paul Amssek¹⁴, se caractérisent par leur faible degré de justiciabilité. Il s'agit essentiellement d'actes de gouvernement et de mesures d'ordre intérieur, mais également d'un certain nombre de documents internes relatifs à l'organisation gouvernementale tels que : le programme de travail gouvernemental (dit PTG) ; le « mémento du travail gouvernemental » publié par le SGG ; les « feuilles de route » ou « lettres » du PM ; les « notes internes du cabinet du Premier ministre » ; les circulaires du Secrétariat général du gouvernement (dites circulaires SG) ; les circulaires du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ; les lettres de cadrage ou de mission ; les « bleus ministériels » ou autres « documents de couleur » (verts, roses ou jaunes, c'est selon) ; enfin, certains documents relatifs à l'ordre intérieur gouvernemental qui étaient contenus jadis dans le bulletin officiel des services du Premier ministre, disparu en 2005.

81

En dernière analyse, le droit gouvernemental d'origine primo-ministérielle est constitué aussi, il est vrai, d'un ensemble de règles non écrites. Cette *lex imperfecta*, relativement présente en droit gouvernemental, regroupe à la fois les pratiques et les coutumes gouvernementales, de même que des conventions de la Constitution. Les *pratiques gouvernementales* constituent des usages répétés, acceptés par les acteurs mais pouvant être remis en cause facilement. S'agissant des pratiques primo-ministérielles, l'on songe ici à la pratique de la réunion ministérielle (dirigée par le PM, composée des ministres concernés et principalement employée en période de cohabitation), à la fameuse jurisprudence à éclipses dite Bérégovoy-Balladur (exigeant qu'un membre du gouvernement démissionne en cas de mise en examen par la justice), de même qu'à la « doctrine Jospin » (imposant le non-cumul des mandats locaux aux membres du gouvernement). Les *coutumes gouvernementales* ont un caractère obligatoire supérieur et sont plus difficiles à remettre en cause en raison de leur enracinement dans la tradition républicaine. Les Premiers ministres successifs ont été à l'origine de l'architecture et de l'organisation coutumières des différents gouvernements, des cabinets ministériels mais également du Secrétariat général du gouvernement. Pour finir, le droit gouvernemental a enfanté des *conventions de la Constitution*, qui peuvent être définies comme un engagement passé entre des institutions concurrentes « sur la manière dont les pouvoirs

13. Selon l'expression usitée par Rudolf von Gneist (*Gutachten für den vierten Deutschen Juristentag*, Berlin, Springer, 1863, p. 10).

14. « Le rôle de la pratique dans la formation du droit », *Revue du droit public*, n° 5, 1983, p. 1480.

juridiques attribués par la Constitution doivent être exercés¹⁵ ». Six conventions principales, accordées puis intériorisées par les Premiers ministres successifs, méritent d'être rangées dans cette catégorie : la convention voulant que le président de la République détermine la politique de la nation, à rebours de la lettre de l'article 20 C ; la convention faisant que le chef de l'État dispose factuellement d'un pouvoir d'initiative de la loi, en contravention de l'article 39 C ; la convention autorisant le président à arrêter l'ordre du jour du conseil des ministres tandis que Matignon en prépare la programmation ; la convention l'obligeant à nommer au poste de Premier ministre, en période de cohabitation, le chef désigné par la nouvelle majorité parlementaire ; la convention consistant pour le Premier ministre à répondre de ses actes devant le président de la République et à lui rendre sa démission s'il la lui demande ; enfin, la convention laissant 82 au chef de l'État le pouvoir d'auto-organiser et d'autocontrôler l'administration élyséenne. Charbonnier étant maître en sa loge, le PR s'immisce en retour avec parcimonie dans l'ordre intérieur du gouvernement, le PM demeurant autant la principale autorité normative que disciplinaire du droit gouvernemental.

UNE AUTORITÉ DISCIPLINAIRE

Le caractère contraignant (sinon obligatoire) du droit gouvernemental repose, d'abord et avant tout, sur le pouvoir disciplinaire du Premier ministre, qui résulte pour l'essentiel des articles 21 et 22 de la Constitution, de la coutume gouvernementale et de la jurisprudence administrative. En effet, il résulte de la Constitution et de la coutume gouvernementale que le chef du gouvernement est le supérieur hiérarchique des autres membres du gouvernement au sens politique du terme. En revanche, à la lecture de la jurisprudence, il s'avère que le Premier ministre n'est pas le supérieur hiérarchique des autres ministres au sens administratif du mot.

Politiquement, sur le fondement des articles 20, 21, 37 et 39 C et de la coutume gouvernementale qui en découle, c'est sous l'autorité du Premier ministre que sont lancées les grandes impulsions de l'action gouvernementale. En concertation avec le président de la République en période de concordance des majorités ou en soliste lors des phases de discordance, le Premier ministre fixe *la feuille de route de l'action gouvernementale*, laquelle est matérialisée par un document interne au gouvernement, formalisé par

15. Pierre Avril, « Les conventions de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 14, 1993, p. 333.

le SGG, en l'occurrence : le programme de travail gouvernemental. Ainsi le Premier ministre est-il à l'initiative de la plupart des décrets et des projets de loi qu'il demande à ses ministres de préparer. Identiquement, en matière budgétaire, l'article 38 de la loi organique relative aux lois de finances pose que c'est sous son autorité que « le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres ». Cette impulsion dans la préparation des projets de loi de finances intervient spécialement par le truchement des *lettres de cadrage* que le chef du gouvernement envoie à ses ministres chaque année dans le courant du mois de janvier.

En vertu des articles 21 et 37 C et de la coutume gouvernementale qui en résulte, le Premier ministre dispose également d'une autorité de coordination et d'organisation. Il discipline la coordination gouvernementale par le biais de ses administrations d'état-major (cabinet, SGG, Secrétariat général des affaires européennes ou de la défense et de la sécurité nationale, notamment) qui orchestrent en son nom le travail des différents départements ministériels. De même possède-t-il un pouvoir d'organisation des ministères puisque c'est à lui que revient la charge de prendre les décrets d'organisation des administrations centrales, conformément au décret du 15 juin 1987.

83

À l'appui des articles 20 et 21 C et de la coutume gouvernementale qui s'ensuit, le Premier ministre dispose *ex officio* d'une autorité décisionnelle. En tant que titulaire du pouvoir réglementaire de droit commun, il est d'abord chargé de prendre les décrets nécessaires à la mise en œuvre des lois. Il lui appartient ensuite de rendre les principales décisions en matière de définition et de détermination de la politique de la nation, à l'occasion des comités interministériels, des réunions ministérielles (formelles, informelles ou bilatérales) et des réunions interministérielles. Dans les faits, une majorité des décisions est rendue en son nom, par ses collaborateurs de cabinet, au moment des réunions interministérielles, dont les conclusions sont verbalisées dans un *bleu*. Seuls les arbitrages les plus délicats parviennent jusqu'au chef du gouvernement, soit à l'initiative des membres de son cabinet, soit à la demande d'un membre du gouvernement. Ajoutons que le Premier ministre joue de surcroît un rôle décisionnel central en matière budgétaire. D'une part, il lui revient d'envoyer à ses ministres des *lettres-plafonds* arbitrant et arrêtant en juillet le plafond des emplois et des crédits, par programme, des différents ministères. D'autre part, il fixe ultérieurement, au moyen d'un décret – dénommé *décret de répartition* –, la répartition définitive des crédits par programme. Enfin, le PM prend un certain nombre de décisions permettant, en cours d'exercice,

l'exécution du budget au moyen notamment de décrets de virement, de transfert, d'avances, d'annulation de crédits ou d'attribution de produits. Au surplus, à la lecture de l'article 21 C et de la coutume gouvernementale qui en procède, le Premier ministre détient une autorité de délégation. Le deuxième alinéa de cet article l'autorise effectivement à « déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ».

Conformément à l'article 8, alinéa 2 C, à l'article 21 C et à la coutume gouvernementale qui en dérive, le Premier ministre dispose d'un pouvoir d'instruction et de sanction, ainsi qu'a pu le rappeler, s'il en était besoin, un arrêt du Conseil d'État¹⁶. Sur ce, il adresse des directives sous forme d'*instructions* et de *circulaires* à ses ministres et secrétaires d'État portant sur l'organisation, le travail ou la politique gouvernementale. Il confie à ses ministres la préparation des projets de texte, en particulier des projets de loi.

84 Il leur assigne toutes autres tâches, le plus souvent au moyen de lettres de mission. Il leur demande des comptes sur l'avancée des chantiers gouvernementaux dont ils ont la responsabilité. Du reste, si son pouvoir d'instruction apparaît purement politique, le fait qu'il puisse juridiquement proposer au chef de l'État de mettre fin aux fonctions d'un membre du gouvernement qui n'aurait pas suivi ses recommandations, en vertu de l'article 8, alinéa 2 C, lui permet d'exercer toute la plénitude de son pouvoir disciplinaire à l'encontre de l'équipe gouvernementale. En un sens, ce pouvoir disciplinaire est un pouvoir de police interne qui fonctionne sur le mode de l'instruction et de la sanction politiques. Non seulement les membres du gouvernement reçoivent des ordres oraux ou écrits du PM auxquels ils doivent obéir, mais ils suivent *moto proprio* les règles organisationnelles, fonctionnelles et procédurales posées par les Premiers ministres successifs et le Secrétariat général du gouvernement, la solidarité gouvernementale s'incarnant *in fine* dans le contreseing ministériel. À juste raison, chaque membre du gouvernement intériorise, tellement qu'elle, sa condition de subordonné politique vis-à-vis du Premier ministre. *Crimen maiestatis* : le chef du gouvernement procédant du chef de l'État, tout crime de lèse-Matignon équivaut à un crime de lèse-Élysée sanctionnable politiquement (rappel à l'ordre ou recadrage), sinon juridiquement (démission de l'intéressé).

Il reste que, d'un point de vue purement administratif, le Premier ministre n'est pas le supérieur hiérarchique des autres membres du gouvernement en ce que ses ministres jouissent de prérogatives propres, qu'il ne peut se substituer à eux pour exercer ces prérogatives et que ses propres instructions

16. CE, 26 décembre 2012, *Association Libérez les Mademoiselles !*.

ne sont valables que pour autant qu'elles ont reçu le contreseing du ministre concerné.

Primo, le chef du gouvernement n'a pas compétence pour prendre les décisions administratives concernant les administrations placées sous l'autorité d'un membre du gouvernement¹⁷. Le sommet de la hiérarchie administrative de l'État est constitué tout autant par le président de la République et le Premier ministre que par les membres du gouvernement, le PM ne possédant pas un pouvoir de décision concernant les affaires traitées par les ministres dans leur département ministériel.

Secundo, si le Premier ministre donne des impulsions, assure la coordination interministérielle et distribue des instructions, il ne peut, en l'absence de texte spécifique, se substituer aux ministres pour exercer leurs attributions ou réformer leurs décisions¹⁸. Pour le dire autrement, le chef du gouvernement ne peut pas préempter l'espace de ses ministres dès lors qu'une loi ou un acte réglementaire leur a confié une compétence pour agir dans un domaine particulier.

85

Tertio, les membres du gouvernement peuvent toujours lui refuser leur contreseing, et le ministre dont on aurait omis de solliciter le contreseing pourrait attaquer l'acte concerné par la voie du recours pour excès de pouvoir¹⁹.

Cela étant, la logique institutionnelle de la V^e République donne au chef du gouvernement la haute main pour contraindre ses ministres à agir selon ses directives. Quand bien même le Premier ministre ne peut prendre de mesures à leur place, et quand bien même il ne peut mettre à sac leurs actes, il peut toujours leur demander d'agir dans tel ou tel sens ou exiger qu'ils retirent ou modifient tel ou tel texte. Car, sauf à obtenir le soutien du chef de l'État, aucun ministre n'a ni poudre ni plomb pour imposer ses vues au chef du gouvernement eu égard au pouvoir de révocation qu'il tire de l'article 8 C. Somme toute, si le Premier ministre voit son pouvoir d'ingérence limité par le droit administratif, le droit constitutionnel l'intronise *de facto* comme le supérieur hiérarchique des autres membres du gouvernement, ainsi qu'en atteste d'ailleurs le bien critiquable emploi par les différents PM, plus souvent qu'à leur tour, de l'expression « mes ministres ».

17. CE, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*.

18. CE, 19 mars 1969, *Caissel*.

19. CE, 25 janvier 1963, *Lemaresquier*.

*

La paille ne saurait dissimuler le grain : en droit gouvernemental, le Premier ministre demeure une simple autorité autonome et donc, par définition, non indépendante. Si le gouvernement, et le Premier ministre au premier chef, disposent d'une grande autonomie organisationnelle en vertu de la séparation des pouvoirs, ils ne sont maîtres de cette organisation que *pour autant et aussi longtemps* qu'un autre pouvoir public constitutionnel n'en décide pas autrement.

C'est dire que le droit gouvernemental, s'il est primitivement produit et discipliné par le Premier ministre, n'est pas exclusivement normé et contrôlé par le chef du gouvernement. Ses règles et ses sanctions sont également la
86 résultante d'autres sources et institutions : la présidence de la République²⁰, le Parlement et les juges, lesquels hétérolimitent la latitude organisationnelle et opérationnelle du gouvernement et de son chef.

Fort d'un tel appareillage d'acteurs, de règles, de contraintes et de juges, le droit gouvernemental apparaît bien comme un droit institutionnel spécial qui, au confluent de la Constitution, prend sa source à Matignon (*locus regit actum*) pour irriguer le droit constitutionnel général.

20. Cf., par exemple, Matthieu Caron, « Une intrusion du chef de l'État dans le droit gouvernemental... », art. cité.

R É S U M É

Le Premier ministre est la première autorité normative et disciplinaire du droit gouvernemental. D'une part, il est le régisseur en chef de l'ordre intérieur du gouvernement qu'il administre journellement au moyen de décrets, arrêtés, circulaires, interna acta corporis (petits actes du quotidien) et règles non écrites reproduites dans le temps. D'autre part, il est le premier garant de la mise en œuvre du droit gouvernemental, dont il discipline l'action grâce à ses pouvoirs administratifs d'impulsion, de coordination ou d'organisation, et dont il peut sanctionner la non-application au titre de ses pouvoirs politiques d'instruction et de décision.

