

Note #25  
17 mai 2022

## Pour l'institution d'un déontologue du Gouvernement



**René DOSIÈRE**

Président  
de L'Observatoire de  
l'éthique publique

### EN BREF

Le 3 août 2019, L'Observatoire de l'éthique publique préconisait la création d'un poste de déontologue du Gouvernement à la suite de « l'affaire » de Ruy. Cette institution, destinée à renforcer la confiance dans l'action gouvernementale, pourrait idéalement voir le jour au lendemain des prochaines élections présidentielles.

Depuis l'épisode de Ruy, ce qu'on appelle parfois abusivement les « affaires » ou les « scandales » ont continué à défrayer la chronique et affaibli le pouvoir Exécutif. Il y eut l'« affaire » dite Delevoe sur le cumul d'emplois, l'« affaire Royal » au sujet des ambassadeurs thématiques, l'« affaire » Dupont-Moretti à propos des enquêtes diligentées par le garde des sceaux contre des magistrats, l'« affaire » Dussopt relative aux lithographies que le ministre aurait reçues illégalement, l'« affaire » Lecornu sur les jetons de présence perçus de la part de la société d'autoroute Paris Normandie, l'« affaire » Griset sur les déclarations incomplètes de l'intéressé auprès de la HATVP ou encore la polémique au sujet des vacances à Ibiza de Jean-Michel Blanquer .

Très régulièrement, ces dites « affaires » relèvent davantage de l'éthique que du droit pénal et pourraient être évitées grâce à des pare-feu déontologiques. Force est de reconnaître que le Gouvernement et son secrétariat général, pris dans le feu de l'action, n'ont pas toujours le temps d'anticiper et de déminer les risques de non-conformité au droit et à l'éthique auxquels s'exposent parfois les membres de l'équipe gouvernementale et/ou leurs collaborateurs. C'est pourquoi, il serait salutaire de créer une fonction de déontologue du Gouvernement, spécialement dédiée à ce devoir de vigilance.

Seul un déontologue du Gouvernement, œuvrant à temps plein, pourrait effectivement travailler à l'acculturation des acteurs gouvernementaux au réflexe éthique et participer au bon ordre quotidien de la maison gouvernementale.

Après avoir lancé l'idée en 2019, L'Observatoire de l'éthique publique présente dans cette note les modalités techniques pour rendre rapidement opérationnelle cette proposition dans les six mois suivant les élections présidentielles de 2022.



**Matthieu CARON**

Directeur général de  
L'Observatoire de  
l'éthique publique



**Jean-François  
KERLÉO**

Directeur scientifique de  
L'Observatoire de  
l'éthique publique



**Raphaël MAUREL**

Secrétaire général de  
L'Observatoire de  
l'éthique publique

**Depuis les années 2000, la déontologie a fait son entrée partout** : au Parlement, au sein de la magistrature, à la tête des grandes collectivités territoriales et dans l'administration. Au niveau parlementaire, le Sénat a créé un comité de déontologie en 2009 avant que l'Assemblée nationale ne nomme son propre déontologue en 2011. En matière judiciaire, les magistrats ont dû se doter d'un collège de déontologie en 2016, imitant leurs collègues des juridictions financières (2006) et administratives (2012). De même, à la suite de la loi du 20 avril 2016 et d'un décret du 10 avril 2017, les communes, les régions, les départements, les administrations centrales et déconcentrées comme les établissements publics ont appelés à désigner des référents déontologues en leur sein.

**Au niveau du pouvoir exécutif, il n'existe toujours pas de déontologue.** L'idée d'instituer un déontologue du Gouvernement est cependant née à l'occasion de « l'affaire » de Ruy en juillet 2019 à la suite d'une proposition de L'Observatoire de l'éthique publique<sup>1</sup>. Après l'épisode Delevoe de décembre 2019, elle a reçu le précieux soutien de Jean-Marc Sauvé<sup>2</sup>, vice-président honoraire du Conseil d'État avec lequel nous avons approfondi récemment cette proposition dans le cadre d'un ouvrage académique<sup>3</sup>.

**La proposition d'instituer un déontologue est néanmoins le fruit d'une longue maturation.** Elle est à la fois le résultat d'un travail de juristes<sup>4</sup> mais surtout du double processus de transparence et de déontologie gouvernementales qui a incubé dès avant les années 2000. Affaires Tapie, Carignon, Gaymard, Guéant, Bettencourt, Cahuzac, De Ruy ou Delevoe : depuis les années 1990, toutes ces dérives ont régulièrement abîmé le lien de confiance entre les Français et leurs gouvernants. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la transparence et la déontologie gouvernementales n'ont pourtant jamais autant progressé en France qu'au cours des trois dernières décennies.

---

<sup>1</sup> Cf. : Matthieu CARON, Régis JUANICO & Christine PIRÉS-BEAUNE, « Rendre plus transparent le train de vie du Gouvernement », note n°6 de L'Observatoire de l'éthique publique, 17 juillet 2019 & L'OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE, « Pour un déontologue du Gouvernement », *Le Journal du dimanche*, tribune collective, 5 août 2019.

<sup>2</sup> Cf. Jean-Marc SAUVÉ, « Il faut des déontologues au Gouvernement ! », *L'Obs*, n°2880, 16 janvier 2020.

<sup>3</sup> Cf. Jean Marc SAUVÉ, René DOSIÈRE, Jean-François KERLÉO et Matthieu CARON, « Penser une nouvelle institution de la 5<sup>ème</sup> République : le déontologue du Gouvernement », in Matthieu CARON & Jean-François Kerléo (dir.), *La déontologie gouvernementale*, Institut Joinet, LGDJ, mars 2022.

<sup>4</sup> Sur ce point, cf. spéc. : Matthieu CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, 2015 mais également : *Droit gouvernemental*, LGDJ, 2020 ; Jean-François KERLÉO, « Le droit gouvernemental à l'épreuve de la déontologie », *AJDA*, 15 octobre 2018, p. 1944 et *La déontologie politique*, LGDJ, 2021.

La première pierre de la déontologie gouvernementale fut posée **en 1992 avec l'apparition de la fameuse « jurisprudence » dite Bérégovoy-Balladur**, laquelle consista à exiger la démission automatique de tout membre du Gouvernement mis en examen par la justice.

La deuxième pierre provint de « **l'affaire Gaymard** » de 2005 qui mit en lumière *le no man's land juridique* entourant la question du logement de fonction des membres du Gouvernement et qui conduisit le Secrétariat général du Gouvernement à adopter, au fil du temps, un ensemble de *règles applicables à la fonction de membre du Gouvernement*.

La troisième pierre fut celle de la **charte de déontologie des membres du Gouvernement du 17 mai 2012**, inaugurée dès les premiers jours du quinquennat du Président Hollande. Mais ces pierres ne résistèrent pas à l'épreuve de l'affaire Cahuzac qui fit la démonstration que la déontologie gouvernementale nécessite d'être gravée dans le droit dur pour être pleinement efficace. Ce fut chose faite avec les lois du 11 octobre 2013.

Véritables clés de voûte de la déontologie gouvernementale, **les lois du 11 octobre 2013** qui instituèrent la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et qui renforcèrent les contraintes déontologiques pesant sur les acteurs gouvernementaux. Consolidé par les lois du 15 septembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique*, le dispositif des lois d'octobre 2013 a notamment prévu : la publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du Gouvernement ; la vérification de leur situation fiscale ; l'obligation de confier la gestion de leur patrimoine à un tiers ; l'interdiction de recrutement des entourages familiaux au sein de leurs cabinets, de même que leurs obligations d'abstention et de déport en cas de conflits d'intérêts ainsi que l'encadrement de leur « pantouflage ». De la même manière, dans les années 2010, une amélioration progressive de la transparence des données relatives à la rémunération des personnels affectés en cabinets ministériels a eu lieu et un statut déontologique des membres des cabinets ministériels a timidement émergé.

Or, si les fondations de la déontologie gouvernementale ont bien été posées, **reste à parachever l'édifice en imaginant une nouvelle institution : celle du déontologue du Gouvernement.**

À notre sens, ce déontologue devrait avoir **compétence pour traiter de la déontologie des membres du Gouvernement et des membres des cabinets ministériels**, ces derniers étant organiquement rattachés à la personne d'un ministre ou d'un secrétaire d'État. En revanche, l'office du déontologue du Gouvernement ne saurait être élargi aux personnes occupant des emplois à la décision du Gouvernement (puisque ces emplois relèvent déjà de l'organe de déontologie du ministère auquel ils appartiennent). Le déontologue du Gouvernement ne serait pas davantage appelé à s'occuper de la déontologie des services du Premier ministre dans la mesure où il existe déjà un référent déontologue pour ces services administratifs. *A fortiori*, il y a lieu également d'exclure les collaborateurs du Président de la République du champ de compétence du déontologue du Gouvernement, la création d'une instance de déontologie propre à l'Élysée apparaissant plus appropriée.

Afin de mesurer l'utilité de la création d'une telle institution pour la République et la démocratie, il convient de penser et de définir son **statut (I)** ainsi que son périmètre d'action. Nous estimons que le déontologue pourrait exercer des fonctions de conseiller, de démineur et d'éclaireur. Il pourrait en effet exercer **une fonction de conseiller** en matière d'éthique auprès des membres du Gouvernement et des membres de cabinets ministériels afin que chacun de ces acteurs intériorise progressivement le réflexe déontologique et la culture de la transparence dans leurs pratiques (II). Le déontologue constituerait par ailleurs une vigie de l'ordre intérieur du Gouvernement **en contrôlant au quotidien l'organisation gouvernementale** (III). Ainsi aurait-il pour office de faire progresser la transparence gouvernementale **en traquant les zones de non-droit illégitimes** considérées comme de moins en moins légitimes : les zones noires (ou zones de secret), les zones grises (ou zones d'opacité) ainsi que les zones blanches (ou zones de vides juridiques) (IV).

## QUEL STATUT POUR LE DÉONTOLOGUE DU GOUVERNEMENT ?

### *Création de l'organe « Déontologue du Gouvernement »*

Quatre outils normatifs permettraient de créer cette institution : la Constitution, la loi, le décret ou la charte. L'efficacité implique de choisir la pratique la plus souple et la plus rapide.

Recourir spécialement à une révision de la Constitution pour instaurer cette institution serait procéduralement trop lourd.

L'inscription dans la loi prendrait du temps et n'est pas nécessaire. De plus, elle pourrait susciter des interrogations quant à la séparation des pouvoirs.

Restent dès lors les voies du décret ou de la charte. Le décret paraît le plus indiqué car c'est un outil juridique souple et moins flou qu'une charte.

En bonne logique, la création et **la définition des compétences du déontologue devraient ressortir d'un décret pris en Conseil des ministres sur le fondement de l'article 37 de la Constitution**, c'est-à-dire sur la base du pouvoir réglementaire autonome.

### *Modalités de nomination du déontologue du Gouvernement*

À l'origine, nous avons envisagé que le déontologue du Gouvernement, « soit nommé pour cinq ans, sur proposition du Premier ministre, par les commissions des lois constitutionnelles des chambres, à la majorité positive des trois cinquièmes des suffrages exprimés »<sup>5</sup>.

Avec du recul, cette proposition nous semble finalement inadaptée. En vertu de la séparation des pouvoirs, il n'est pas souhaitable que le pouvoir législatif nomme le déontologue du Gouvernement, tout comme le pouvoir exécutif n'intervient pas dans la nomination du déontologue de l'Assemblée nationale ou des membres du comité de déontologie du Sénat.

Pour faire simple, nous proposons, en définitive, que le déontologue du Gouvernement soit **nommé par le président de la République sur proposition du Premier ministre au lendemain de l'élection présidentielle**.

---

<sup>5</sup> Le JDD, *loc. cit.*

### *Garanties d'indépendance du déontologue du Gouvernement*

La fonction de déontologue aurait vocation à être assurée par **toute personnalité réputée pour sa compétence et son intégrité**. Mais la pleine indépendance du déontologue nécessiterait particulièrement que son mandat soit d'une durée suffisamment longue et qu'il ne puisse y être mis fin par son autorité de nomination.

En conséquence, le déontologue **prendrait ses fonctions six mois au plus tard après l'investiture du président et les exercerait jusqu'au sixième mois qui suit l'investiture du président suivant**. Cette durée, supérieure au mandat présidentiel, aurait le mérite de faire en sorte que lors de l'arrivée d'une nouvelle équipe ministérielle, le déontologue soit parfaitement opérationnel.

En cas de démission du déontologue, son successeur accomplirait la durée du mandat restant à courir.

**Le déontologue ne pourrait être démis par son autorité de nomination qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations.**

Le décret portant attributions du déontologue devrait prévoir que ce dernier, dans l'exercice des missions et des devoirs qui lui ont été conférés, **ne pourrait solliciter ni accepter aucune instruction de quiconque**.

### *Moyens matériels mis à la disposition du déontologue du Gouvernement*

L'indépendance organique et fonctionnelle du déontologue requiert de surcroît son indépendance matérielle. À cette fin, le déontologue devrait pouvoir obtenir auprès du Secrétariat général du Gouvernement **les moyens budgétaires et matériels dont il estime avoir besoin, en particulier en termes de personnel**. Au sein du programme n° 129 (Coordination du travail gouvernemental), il pourrait être créé spécialement une action « Déontologue du Gouvernement », ce qui permettrait au Parlement de suivre l'évolution de la dépense.

Le déontologue pourrait également **faire appel aux inspections générales ministérielles et interministérielles**.

Les modalités de la rémunération du déontologue pourraient être alignées sur le **régime de rémunération des membres d'autorités administratives indépendantes** et des autorités publiques indépendantes défini par le décret n° 2020-173 du 27 février 2020, étant entendu qu'il s'agirait d'un emploi à temps plein.

### *Devoirs du déontologue du Gouvernement*

Les fonctions de déontologue du Gouvernement seraient incompatibles avec l'exercice de tout mandat politique, de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

En outre, le déontologue serait **assujéti à une déclaration de situation patrimoniale et à une déclaration d'intérêts** rendues publiques dans les mêmes conditions que les membres du Gouvernement définies à l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, ce qui impliquerait de compléter cet article.

Enfin, le déontologue serait par ailleurs tenu à une obligation de **secret professionnel et à un devoir de réserve dans son expression publique**.

## **LA FONCTION DE CONSEIL DU DÉONTOLOGUE DU GOUVERNEMENT**

### **Le conseil déontologique aux membres du Gouvernement**

#### *La mise à jour de la charte de déontologie du 17 mai 2012*

En accédant aux responsabilités, le Président Hollande a décidé de faire signer une charte de déontologie à tous les membres du Gouvernement. Jusqu'à cette date, le Gouvernement français n'était pas doté d'un code de bonne conduite officiel. La première mission du premier déontologue du Gouvernement – avec le concours du Secrétariat général du Gouvernement – consisterait à reprendre cette charte et à l'enrichir. La version finale serait avalisée par le Président de la République et le Premier ministre. Pour qu'elle ait force obligatoire, **elle pourrait prendre la forme d'un décret en Conseil des ministres pris sur le fondement de l'article 37 de la Constitution**. Elle pourrait notamment s'inspirer de toutes les principales règles rassemblées jusqu'à présent dans les diverses circulaires du SGG relatives à l'exemplarité gouvernementale (à l'image de la circulaire du 23 juillet 2019<sup>6</sup>) ainsi que toutes les nouvelles règles déontologiques jugées nécessaires par le déontologue. Ce dernier en serait le gardien et en proposerait l'amélioration progressive.

---

<sup>6</sup> Circulaire n° 6100-SG du 23 juillet 2019 relative à l'exemplarité des membres du Gouvernement.

### *L'entretien déontologique avec les membres du Gouvernement*

Lors de l'installation d'un nouveau Gouvernement, le déontologue informerait précisément chaque membre ministre et chaque secrétaire d'État de leurs obligations déontologiques résultant de la loi et de la charte de déontologie. **De simples rappels par voie de circulaire ne suffisent à l'évidence pas.** Si une telle procédure personnalisée avait existé, le déontologue du Gouvernement aurait pu rappeler à M. Delevoye, qu'en vertu de l'article 23 de la Constitution, les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de toute activité professionnelle ce qui aurait peut-être conduit l'intéressé à se montrer plus diligent quant à ses cumuls d'activité.

### *Les avis déontologiques aux membres du Gouvernement*

Sous réserve des compétences de la HATVP, le déontologue du Gouvernement **pourrait être sollicité pour avis par le Président de la République ou le Premier ministre sur toute question d'ordre déontologique concernant les membres du Gouvernement.** Ces derniers pourraient eux-mêmes le saisir au sujet de toute question d'ordre déontologique ou demander un entretien auprès de lui. Enfin, le déontologue pourrait s'autosaisir de toute question lui paraissant en lien avec sa compétence et rendre un avis sur le sujet. Ces avis seraient communiqués exclusivement aux intéressés.

## **Le conseil déontologique aux membres des cabinets ministériels**

### *Le code de déontologie relatif aux membres des cabinets ministériels*

Si le président Hollande a fait publier une charte de déontologie relative aux collaborateurs de l'Élysée, un tel instrument n'existe pas pour les membres des cabinets ministériels. En dehors de quelques dispositions législatives éparses, la déontologie des collaborateurs ministériels est régie par quelques circulaires du Secrétariat général du Gouvernement (généralement non publiées).

Il est souhaitable qu'un **code de déontologie des collaborateurs politiques du Gouvernement soit édicté sous la forme d'un décret pris en Conseil des ministres sous le visa de l'article 37 de la Constitution.**

### *Les avis déontologiques relatifs aux membres des cabinets ministériels*

Le déontologue pourrait être sollicité pour avis par le Premier ministre ou un membre du Gouvernement sur tout sujet d'ordre déontologique concernant les cabinets ministériels. Les membres de cabinets pourraient eux-mêmes le saisir à propos de toute question d'ordre déontologique les concernant. Enfin, le déontologue pourrait s'auto-saisir de toute question lui paraissant nécessaire et rendre un avis sur le sujet en question. Ces avis seraient adressés au Premier ministre, au membre du Gouvernement concerné ainsi qu'à l'intéressé.

### *La formation déontologique des membres des cabinets ministériels*

Les services du déontologue du Gouvernement pourraient organiser des sessions de sensibilisation à la déontologie et à la transparence gouvernementales auprès des collaborateurs de cabinet afin d'accélérer le processus d'acculturation à l'éthique gouvernementale.

En retour, les services du déontologue bénéficieraient des « remontées » des difficultés du terrain afin de mieux connaître la vie interne des cabinets et de faire respecter le droit et les bonnes pratiques, le bon ordre éthique du Gouvernement étant au cœur de l'action du déontologue.

## **LA FONCTION DE CONTRÔLE DU DÉONTOLOGUE DU GOUVERNEMENT**

### **Le contrôle déontologique des membres du Gouvernement**

#### *Le contrôle des frais de représentation, de déplacement et d'hébergement des membres du Gouvernement*

Il est essentiel que le déontologue ait pour mission de contrôler les trains de vie du ministre et de la maison du ministre.

En effet, les questions écrites de parlementaires membres de L'Observatoire de l'éthique publique ont permis de savoir que chaque membre du Gouvernement disposait d'une dotation annuelle de frais de représentation plafonnée à 100 000 euros pour un secrétaire d'État, 120 000 euros pour un ministre délégué et à 150 000 euros pour un ministre<sup>7</sup>. Normalement, cette

---

<sup>7</sup> Cf. : « Matignon : secret dépense ! » in *Libération* du 19 juin 2019.

enveloppe ne peut prendre en charge aucune dépense à caractère personnel ou familial des membres du Gouvernement et doit s'en tenir aux frais professionnels. Or ceux-ci ne sont pas précisés. Officiellement, les frais de représentation comprennent donc l'ensemble des dépenses directement liées à l'exercice des fonctions ministérielles. Elles concernent pour l'essentiel des frais de réception : réception d'un homologue étranger dans le cadre d'une visite officielle ; accueil d'un événement au sein du ministère ; organisation de points presse ; réception d'élus ou d'associations ; remise de prix ou de décorations ; dépenses liées à un déplacement officiel d'un membre du Gouvernement, etc<sup>8</sup>. Toutes ces dépenses sont prises en charge par le ministère dans le cadre de la réglementation budgétaire et comptable de l'État et font théoriquement l'objet d'une attention particulière de la part du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

**Malheureusement, la publicité du détail de l'ensemble de celles-ci n'est pas encore assurée.**

Il reviendrait au déontologue de vérifier l'usage de tous ces frais et de s'assurer que le montant effectif de ces dépenses demeure raisonnable.

### *La clarification de la doctrine relative au logement de fonction des membres du Gouvernement*

Suite à l'affaire du logement d'Hervé Gaymard révélée en 2005, le Premier ministre a fixé par une circulaire du 30 juin 2005 (complétée par une circulaire du 9 juillet 2007) les conditions dans lesquelles les membres du Gouvernement peuvent bénéficier d'un logement de fonction. Deux cas de figure sont possibles : l'attribution d'un logement de fonction domanial (appartenant au domaine de l'État) ou l'attribution d'un logement dans le parc privé à titre exceptionnel. Ces circulaires sont manifestement toujours en vigueur mais, en 2017, Édouard Philippe a décidé que, dans un souci d'exemplarité, les ministres ne disposeraient que de logements situés dans des immeubles domaniaux<sup>9</sup>. Dans une réponse à une question écrite d'une parlementaire, le Premier ministre a précisé que « ces logements domaniaux se situent exclusivement, sauf lorsque les lieux ne s'y prêtent pas, dans l'enceinte des ministères »<sup>10</sup>. En définitive, certains membres du Gouvernement sont logés et d'autres ne le sont pas, sans que l'on connaisse précisément les critères qui président à l'attribution de ces logements. En concertation avec le SGG, **le déontologue pourrait participer à la définition d'une doctrine plus claire, objective et rigoureuse en la matière.**

<sup>8</sup> Cf. Circulaire n° 5224 SG du 18 mai 2017.

<sup>9</sup> Questions écrites n° 16067 du 22 janvier 2019 & n° 16306 du 29 janvier 2019.

<sup>10</sup> Question écrite n° 35807 du 31 août 2021.

### *La supervision des travaux de rénovation, d'aménagement, d'ameublement et de décoration des logements de fonction des membres du Gouvernement*

Consécutivement à « l'affaire » de Ruggy, la circulaire du 23 juillet 2019 a rappelé que les travaux effectués dans les logements domaniaux devaient être réalisés sous la responsabilité des secrétaires généraux des ministères, dans le respect des règles de la commande publique, mais aussi des principes déontologiques d'exemplarité et de sobriété. En cas de doute, les secrétaires généraux doivent désormais saisir le référent déontologue du ministère pour solliciter son avis. Pour tous les travaux dont le montant dépasse 20000 euros, une approbation préalable du Secrétariat général du Gouvernement est désormais nécessaire. À ce dispositif, **il serait salubre d'associer le déontologue du Gouvernement.**

### *La supervision des voyages ministériels et des cadeaux faits aux membres du Gouvernement*

Les modalités de déplacement des membres du Gouvernement sont régies par voie de circulaire et par la pratique. Deux cas particuliers soulèvent toutefois des difficultés : celui des voyages à l'étranger accomplis dans l'exercice des fonctions ministérielles et celui des voyages réalisés en dehors de ces fonctions. Dans le premier cas, il est souhaitable que l'État prenne en charge ce type de voyage pour éviter toute forme de dépendance (ou d'apparence de dépendance) face à des intérêts privés ou des intérêts publics étrangers. Dans le second cas, les voyages privés à l'étranger pourraient faire l'objet d'une simple déclaration sur l'honneur auprès du déontologue du Gouvernement attestant qu'ils ne sont financés ni par des fonds publics ou ni par des fonds privés, qu'ils soient d'origine française ou étrangère.

**Les membres du Gouvernement devraient systématiquement déclarer, auprès du déontologue les dons, avantages, cadeaux et invitations à un événement sportif ou culturel d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat.**

### *Les enquêtes internes relatives aux membres du Gouvernement*

En cas de mise en cause d'un membre du Gouvernement, le déontologue aurait **la possibilité de diligenter une enquête interne, de sa propre initiative ou sur saisine du Premier ministre.** Il lui reviendrait alors de rendre un avis, dans les plus brefs délais, sur tout éventuel manquement à la déontologie. Il disposerait d'un pouvoir de contrôle sur pièce et sur place et pourrait faire appel, au

besoin, aux inspections générales de l'administration et des finances. Il pourrait également solliciter l'appui logistique du Secrétariat général du Gouvernement. *In fine*, il rendrait un rapport au chef de l'État et au chef du Gouvernement que ces derniers décideraient (ou non) de rendre public.

## Le contrôle déontologique des membres des cabinets

### *La vérification des plafonds d'effectifs des cabinets ministériels*

Entre 1948 et 2017, c'est au chef du Gouvernement – Présidents du Conseil de la IV<sup>e</sup> République, puis aux Premiers ministres de la V<sup>e</sup> République – qu'il a appartenu de définir les règles de contingentement des effectifs des cabinets ministériels<sup>11</sup>.

À compter des années 1980, les Premiers ministres successifs ont pris l'habitude de fixer les plafonds d'effectifs de cabinets par voie de circulaire<sup>12</sup> sans que cette pratique ne donne jamais vraiment satisfaction, de nombreux membres du Gouvernement ne la respectant pas et recrutant régulièrement des collaborateurs officieux.

Pour tenter de mettre un terme à ces attermolements, le Président de la République a pris un décret (décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017), lequel a inauguré une nouvelle pratique : la réglementation des effectifs des cabinets par voie de décret. Ce texte a notamment prévu que le cabinet d'un ministre ne pourrait comprendre plus de dix collaborateurs, ce chiffre étant abaissé à huit membres pour un ministre délégué et à cinq collaborateurs pour un secrétaire d'État. Si l'initiative paraissait louable, la jauge retenue s'est révélée beaucoup trop faible ce qui a entraîné de nouveaux « dérapages » et sept révisions subséquentes du décret du 18 mai 2017.

Actuellement, le décret du 11 juillet 2020 s'approche probablement du bon étiage : quinze collaborateurs pour un ministre, treize pour un ministre délégué et huit pour un secrétaire d'État. À l'avenir, **il conviendrait de confier au déontologue du Gouvernement le bon soin de vérifier le respect de ces plafonds afin que le jaune budgétaire portant sur les personnels affectés en cabinet ministériel rende compte de la réalité et soit ainsi totalement transparent.**

---

<sup>11</sup> Décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 & Décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels.

<sup>12</sup> Cf. : Circulaires du 25 mai 1981, du 8 avril 1992, du 1<sup>er</sup> avril 1993, du 18 mai 1995, du 6 juin 1997, du 10 mai 2002, du 18 mai 2007, du 2 juillet 2010, du 16 novembre 2010, du 17 mai 2012 et du 17 avril 2014.

*Le contrôle des marchés publics conclus pour les besoins des ministres et des cabinets ministériels*

En mai 2021, la Cour des comptes a publié un référé (édifiant) portant sur les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer. À propos des marchés publics passés par ce cabinet, elle a souligné qu'une partie des dépenses « n'est pas traçable », de même qu'elle est effectuée en dehors de la procédure des marchés publics « sans s'assurer que les achats réalisés sont conformes aux orientations et à la politique des achats fixée par la direction des achats de l'État »<sup>13</sup>.

Comme le souligne Mathias Amilhat dans sa contribution à l'ouvrage de l'Observatoire de l'éthique publique consacré à *La déontologie gouvernementale*, « il serait utile d'isoler au sein de chaque ministère les marchés publics conclus pour répondre principalement ou exclusivement aux besoins du ministre ou de son cabinet ministériel. Actuellement, l'identification de ces marchés est effectivement quasiment mission impossible pour qui souhaiterait réaliser une évaluation et/ou un contrôle (...). Pour permettre leur contrôle, il est donc nécessaire que les marchés publics gouvernementaux soient plus clairement identifiés » et que la procédure s'accompagne d'une révision et d'un renforcement des outils de recensement de la publicité concernant ces achats<sup>14</sup>.

À notre sens, **il paraîtrait adéquat que le déontologue du Gouvernement puisse donner son avis quant aux marchés passés principalement pour les besoins du ministre ou de son cabinet.** On peut même souhaiter que le déontologue élabore, en concertation avec le Secrétariat général du Gouvernement et la direction des achats de l'État, à la construction d'un nouveau jaune budgétaire relatif aux marchés publics passés pour les besoins des ministres et de leurs cabinets ministériels. Ce chantier s'inscrirait dans la mission d'approfondissement de la transparence gouvernementale à laquelle devrait œuvrer le déontologue du Gouvernement.

---

<sup>13</sup> Référé de la Cour des comptes, *Les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer*, S-2021-1066, 26 mai 2021.

<sup>14</sup> C. Mathias AMILHAT, « Renforcer la transparence et la déontologie des marchés publics gouvernementaux », in Matthieu CARON & Jean-François KERLÉO, *La déontologie gouvernementale*, loc. cit.

### *Les enquêtes internes relatives aux membres des cabinets*

En cas de mise en cause d'un membre de cabinet ministériel, **le déontologue aurait la possibilité de diligenter une enquête interne, de sa propre initiative ou sur saisine du Premier ministre ou du membre du Gouvernement dont il relève.**

Il reviendrait alors au déontologue de rendre un avis, dans les meilleurs délais, sur un éventuellement manquement à la déontologie gouvernementale. Il disposerait de moyens identiques à ceux attribués dans le cadre d'une enquête interne diligentée à l'encontre d'un membre du Gouvernement (cf. *supra*).

*In fine*, le déontologue **rendrait un rapport à ses commanditaires, à charge pour ces derniers de décider si les conclusions de ce rapport doivent être rendues publiques.**

## **LA FONCTION DE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉONTOLOGIE ET DE LA TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALES**

### *Le rapport annuel d'activité relatif à la déontologie gouvernementale*

À la manière des organes de déontologie d'autres institutions politiques et administratives, **le déontologue rendrait un rapport d'activité annuel lequel remplirait deux fonctions principales.**

En premier lieu, **ce rapport dresserait le bilan de l'action annuelle du déontologue.** Il serait également attendu de ce rapport qu'il traite autant de déontologie que de transparence gouvernementales, le décret portant attributions du déontologue devant préciser qu'il appartient à ce dernier d'œuvrer en faveur de la transparence gouvernementale dans le respect de l'article L. 311-15 du Code des relations entre le public et l'administration relatif au secret des délibérations gouvernementales, des articles L. 2312-1 à 2312-8 du Code de la défense relatif au secret la défense nationale et de l'article L. 413-10 du Code pénal relatif à l'utilisation des fonds spéciaux et de l'article L. 213-2 du code du patrimoine portant sur le droit des archives du pouvoir exécutif.

En second lieu, **le rapport d'activité avancerait des propositions d'amélioration du droit gouvernemental.** Il va sans dire que la déontologie et la transparence nécessitent du temps. En ces matières, les bonnes pratiques et les bonnes solutions s'élaborent à l'aune des problèmes rencontrés au jour le jour. Dès lors, il conviendrait que le déontologue dialogue régulièrement sur les sujets dont il a la charge avec le Secrétaire général du Gouvernement ainsi qu'avec les membres du

Gouvernement, et à tout le moins avec leurs directeurs et chefs de cabinet ministériels. Au surplus, il devrait bien sûr disposer de toutes les circulaires du SGG relatives à la déontologie et à la transparence gouvernementales qui sont encore en vigueur et qui n'auraient pas fait l'objet d'une publication jusqu'à ce jour. Au reste, les circulaires applicables à la déontologie gouvernementale, qu'elles soient anciennes ou récentes, gagneraient à figurer en annexe au rapport d'activité annuelle du déontologue.

***La transformation du « jaune budgétaire sur les personnels affectés en cabinets ministériels » en un « jaune budgétaire relatif aux crédits affectés aux cabinets ministériels »***

Le contrôle du train de vie de l'administration du Gouvernement relève du Parlement. Ce contrôle est principalement réalisé au moyen de divers documents budgétaires mis à la disposition des parlementaires. Au global, les parlementaires disposent, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, de plusieurs documents budgétaires de suivi des recettes et dépenses liées à la vie intérieure du Gouvernement :

- les rapports de la Commission des finances sur la Mission « *Direction de l'action du Gouvernement* » ;
- les rapports de la Commission des finances sur la Mission « *Coordination du travail gouvernemental* » ;
- les documents budgétaires publiés chaque année en annexe de la loi de finances : le document sur les « *Personnels affectés dans les cabinets ministériels* », celui sur la « *Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre ou des ministres* » et celui sur « *L'état de la fonction publique et de ses rémunérations* ».

**Cette documentation budgétaire demeure très incomplète pour effectuer un contrôle exhaustif du train de vie gouvernemental.** Les informations contenues dans ces documents sont souvent très imprécises car leurs rapporteurs ne font pas suffisamment usage des moyens mis à leur disposition (ex : contrôle sur place et sur pièces) mais aussi parce que le Gouvernement peut se montrer peu coopératif. Qu'on en juge : à l'occasion de son référé du 26 mai 2021 relatif au contrôle des dépenses du cabinet du ministre de l'outre-mer, la Cour des Comptes a souligné que, si elle « n'a pas relevé de dysfonctionnement majeur depuis 2017, elle a constaté que la nature des dépenses liées à l'activité du ministre et de son cabinet l'expose à des risques particuliers » et que « si les missions du cabinet présentent indéniablement des caractéristiques propres, l'analyse des principales dépenses montre qu'il est nécessaire et possible de mieux les concilier avec l'encadrement et le contrôle nécessaires pour en garantir la régularité et la transparence » en améliorant le jaune budgétaire dédié aux personnels affectés en cabinet ministériel qui « demeure perfectible ».

En conséquence, selon nous, le **jaune budgétaire actuel devrait être complètement refondu afin de retracer l'ensemble des crédits affectés à chaque cabinet en vue de faire la transparence sur le coût annuel détaillé de chaque cabinet en dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.**

### **Pour conclure**

Lorsqu'elles se produisent, les « affaires » nuisent à la crédibilité de l'action gouvernementale et de l'action publique en général. Il faut donc s'en prémunir par tous les moyens. Si l'institution d'un déontologue du Gouvernement ne peut par elle-même prévenir et régler tous les problèmes (*Errare humanum est*), elle devrait toutefois limiter les risques portant atteinte à la réputation d'un Gouvernement. En septembre 2019, L'Observatoire de l'éthique publique se félicitait que le chef du Gouvernement ait instauré, sur sa proposition, un statut matériel des anciens Premiers ministres<sup>15</sup>. Nous espérons que le Président de la République et le Premier ministre désignés en 2022, auront l'audace d'instituer le déontologue du Gouvernement pour **que *Droit gouvernemental de la V<sup>e</sup> République* rime mieux avec *État de droit*.**

## **POUR L'INSTITUTION UN DÉONTOLOGUE DU GOUVERNEMENT**

### **NOS 9 PROPOSITIONS**

**1**

**Création d'une fonction de déontologue du Gouvernement dont le titulaire serait nommé par le président de la République sur proposition du Premier ministre dans les six mois suivant les élections présidentielles de 2022.**

<sup>15</sup> Décret n° 2019-973 du 20 septembre 2019 relatif à la situation des anciens Premiers ministres.

**2**

Définition du statut et des compétences du déontologue par un décret en Conseil des ministres prévoyant toutes les garanties d'indépendance nécessaires.

**3**

Mise à jour de la charte de déontologie des membres du Gouvernement du 17 mai 2012.

**4**

Élaboration d'un code de déontologie des membres des cabinets ministériels dont la formation à la déontologie serait assurée par les services du déontologue.

**5**

Compétence pour diligenter des enquêtes internes relatives aux membres du Gouvernement et aux cabinets, de sa propre initiative ou sur initiative du Premier ministre.

**6**

Vérification de la bonne utilisation à des fins professionnels des crédits mis à la disposition du Gouvernement (frais de représentation, de déplacement, cadeaux et logements).

**7**

Associer le déontologue au contrôle des marchés publics conclus pour les besoins des ministres et de leurs cabinets.

**8**

**Publication d'un rapport annuel relatif à la déontologie gouvernementale.**

**9**

**Participation du déontologue à l'amélioration des documents budgétaires relatifs aux cabinets ministériels.**

*Pour aller plus loin sur la question de la déontologie gouvernementale, retrouvez notre ouvrage paru à la LGDJ :*



