



Matthieu CARON

Directeur général de L'Observatoire de l'éthique publique

Maître de conférences en droit public à l'Université Polytechnique des Hauts-de-France

IDP, EA n°1384

Le budget de fonctionnement des cabinets ministériels : une zone d'opacité persistante du droit gouvernemental

À cette heure, les données relatives au train de vie des cabinets ministériels ne sont toujours pas publiques. Nous ne savons pratiquement rien des marchés publics passés par ces cabinets ni de leur frais de représentation. Nous n'avons pas davantage d'informations concernant leurs dépenses de restauration, de transport, de logement, de formation ou de communication. Pourtant, la CADA, dans un avis du 23 mai 2013, a bien estimé que les budgets de fonctionnement de ces cabinets étaient des documents administratifs communicables. De surcroît, un jugement du tribunal administratif de Paris en date du 16 décembre 2014 a enjoint le Gouvernement de transmettre ces documents à un citoyen qui en faisait la demande. Enfin, le Gouvernement a manifestement décidé de ne pas répondre aux questions écrites au sujet des cabinets que les députés Christine Pires-Beaune et Régis Juanico lui ont posé en janvier 2019.

La question du « budget de fonctionnement des cabinets ministériels » fait partie de ces objets scientifiques au sujet desquels il y a incontestablement beaucoup à dire mais à propos desquels le chercheur ne dispose pratiquement d'aucun matériau pour écrire. Usuellement, la littérature constitutionnelle qualifie ce type d'objet de « boîte noire », d'« angles morts », de « zone d'ombre », de « zone grise » ou de « zone d'opacité ».

La recension d'informations sur la vie des cabinets est effectivement une gageure car ces derniers sont régis par un droit souterrain, par un droit de ter-

rain, et pour partie, par un droit politique. En effet, le cabinet ministériel est une institution politique coutumière dont l'organisation repose essentiellement sur des sources non écrites. Ces sources non textuelles sont détenues et connues exclusivement des acteurs, en l'occurrence par les membres des cabinets eux-mêmes et leur ministre de tutelle. Quant aux sources écrites, elles sont rares¹, elles ne sont pas toutes publiées et le Gouvernement en refuse généralement l'accès car elles concernent son ordre intérieur, pour ne pas dire « sa chasse gardée »².

¹ A l'exception des décrets des 18 mai et 14 juin 2017 (Décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels, J.O. du 19 mai 2017 & Décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement, J.O. du 15 juin 2017).

² Sur ce point, cf. spéc. : Réponse à la question écrite n°16053 de Mme Christine Pires-Beaune, J.O.A.N du 19 février 2019.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

³ Sur ce point, cf. spéc. :S. Gerry-Vernières, *Les petites sources du droit*, *Economica*, octobre 2012.⁴ Sur ce point, cf. spéc. :S. Beaud & Florence Weber, *Guide de l'enquête de terrain*, *La Découverte*, 2010.⁵ Sur cette question de l'ordre intérieur, cf. M.Caron, « "Affaire" de Rugby : Ressusciter "l'ordre intérieur" de Jean Rivero », *AJDA*, n° 33, 7 octobre 2019, p. 1.⁶ À propos du droitparlementaire, le recteur Prélôt soutenait que « le véritable moyen de connaître le droit parlementaire, je dirais presque le seul, c'est de le vivre » (M. Prélôt, *Droit parlementaire français*, *Cours de l'I.E.P 1957-1958*, *Les Cours de droit*, 1958, Coll. Connaissance de l'Assemblée, La Documentation française, 1993). De même, Eugène Pierre débutait-il son traité en écrivant : « Ceci est un livre vécu » (E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Cerfs et fils éditeur (Versailles) & Librairie de Jean Baudry (Paris), 1878). Quant à Olivier Schrameck, il concéda qu'entre la première version de son livre sur les cabinets ministériels datant de 1995 et celle de 2006, il put davantage, après son passage à l'Hôtel Matignon, « disposer d'une vue d'ensemble des circuits interministériels » qui lui faisait défaut jusqu'à présent (O. Schrameck, *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, Dalloz, 2006, p. 5). Il n'y a guère que J.-L. Pezant qui nuance cette exigence d'une connaissance du terrain pour le droit parlementaire : selon lui, « cette affirmation a largement perdu sa pertinence aujourd'hui » car « il s'agit d'un droit largement écrit, dont la connaissance a été vulgarisée et dont l'édiction et l'application sont désormais souvent contrôlées » (in « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, 1993, n° 64).⁷ B. Matthieu & A. Delcamp,« Le ministre chargé des relations avec le Parlement », Entretien avec MM. A. Vidalies & R. Karoutchi, *Constitutions*, juillet-septembre 2013, n° 3, p. 345.⁸ Sur ce point, cf. : M. Caron, « Le financement des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du "secret dépense" », *Revue française de finances publiques*, 2014, n° 127 et n° 128, p. 139-159 & p. 215-230.

Bien que délicate, la recension des informations concernant les cabinets ministériels n'en n'est pas moins capitale pour faire avancer la recherche constitutionnelle. A mon sens, les cabinets font partie de ces micro-objets juridiques et politiques qui sont nécessaires pour accéder à la perception fine du phénomène constitutionnel. En recourant trop peu à l'analyse micro-juridique, le « *droit constitutionnel théorique* » a parfois tendance à grossir certains traits analytiques en ce qu'il néglige deux dimensions décisives de la réalité constitutionnelle. Non seulement les raisonnements qu'il tient sont parfois trop éloignés des « petites sources »³ du droit positif mais surtout, ils font invariablement l'économie d'un travail d'immersion sur le terrain au sein des « *petites institutions* », c'est-à-dire au plus près des acteurs qui font le droit public au quotidien et le droit public du quotidien. En essayant de théoriser l'organisation intérieure du Gouvernement à l'occasion de mon travail de thèse, j'ai moi-même été confronté à cette difficulté de la distance théorique qui me séparait de mon objet d'étude. J'ai manqué de temps et de méthode pour engager un véritable travail empirique qui aurait grandement nourri ma réflexion et qui m'aurait probablement évité bien des erreurs de conceptualisation et d'interprétation. Conscient de cette limite épistémologique, j'avais d'ailleurs fait amende honorable en épigraphe de ma thèse : « *Puissent les praticiens du droit gouvernemental absoudre l'auteur des inévitables décalages qu'ils pourront relever entre les illusions de la théorie et la force de l'empirisme* ».

Mes travaux consacrés au droit gouvernemental m'ont effectivement renforcé dans la conviction que l'intellection politique et juridique de la vie interne des « *petites institutions* », à l'image de celle des cabinets ministériels, était consubstantielle à l'axiomatisation du droit constitutionnel général. À cet égard, nos collègues politistes, qui pratiquent systématiquement le travail ou l'enquête de terrain⁴, sont ont un coup d'avance méthodologique sur l'appréhension de la vie intérieure de certaines institutions politiques. En revanche, ils sont probablement bien moins outillés que nous pour accéder à la connaissance juridique intérieure de ces institutions, laquelle est elle-même pourtant indispensable à leur pleine compréhension politique. Aussi par exemple, en tant que constitutionnaliste ou politiste, nous parlons sans cesse des rapports entre le président de la République et le Premier ministre sans pouvoir appréhender complètement la réalité de la répartition interne et quotidienne du travail administratif et du pouvoir politique entre les cabinets de l'Élysée et de Matignon (sans même parler du rôle des administrations respectives du chef de l'État et du chef du Gouvernement). Qui

parmi nous n'a jamais proposé à ses étudiants de traiter le sujet : « *Qui gouverne la France ?* » avant de se faire la réflexion que le corrigé exhaustif d'un tel sujet était tout bonnement impossible à fournir ? À la vérité, il n'est possible d'apporter une réponse à ce genre de question qu'à la condition d'enrichir le droit macro-constitutionnel par un examen approfondi du droit micro-constitutionnel. Par démarche micro-constitutionnelle, j'entends ici : « *observer les micro décisions juridiques et politiques journalières prises dans leur ordre intérieur par les institutions* »⁵. Je veux dire : « *vivre le droit constitutionnel* », l'observer in vivo et in situ plutôt qu'*in vitro*⁶ car nous avons toujours besoin « *du caractère concret des expériences (de terrain) qui conduisent toujours à relativiser les constructions parfois un peu abstraites ou théoriques ou avec des idées préconçues* »⁷.

C'est très précisément l'une des ambitions fondatrices de l'Observatoire de l'éthique publique que j'ai eu le plaisir de fonder avec René Dosière. Ce laboratoire de recherche appliquée entend rassembler une grande diversité de chercheurs en sciences sociales et d'acteurs politiques et administratifs en vue de faire progresser notamment la connaissance des institutions de notre pays et participer à leur perfectionnement.

Au reste, c'est en partie la question de l'accès aux « *petites sources* » des cabinets qui a en partie motivé la création de l'Observatoire. En 2013, dans le cadre des travaux que j'ai réalisés sur le droit gouvernemental, j'ai tenté d'obtenir la communication des budgets et des comptes des cabinets ministériels. En effet, à la consultation du jaune budgétaire sur les personnels affectés en cabinets ministériels, de même qu'à la lecture des réponses aux questions écrites de René Dosière, j'ai pu avoir connaissance des effectifs, des types d'emplois et des rémunérations moyennes pratiqués en cabinets⁸. Or, je ne n'ai trouvé à l'époque aucune information afférente aux dépenses de fonctionnement des cabinets, c'est-à-dire concernant leur train de vie.

Par voie de conséquence, j'ai dû solliciter de la haute bienveillance du contrôleur budgétaire et comptable ministériel de Bercy, la communication des budgets et des comptes de plusieurs cabinets. Au terme d'un long périple administratif devant la CADA (I) puis au tribunal administratif de Paris, j'ai fini par obtenir communication de quelques menues informations (II). Ces données comptables brutes, m'ont en vérité appris très peu de choses car elles étaient relativement inexploitable en l'absence de comptabilité analytique. De guerre administrative lasse, je me suis résolu à solliciter

le concours de parlementaires pour accéder aux informations que je recherchais (III).

I – Le refus du Gouvernement Ayraut de communiquer le budget de fonctionnement des cabinets ministériels malgré l'avis de la CADA du 23 mai 2013

Au début de l'année 2013, dans le cadre de mon travail de thèse sur le droit gouvernemental, j'ai cherché un certain nombre d'informations sur le budget de fonctionnement des cabinets ministériels. Je souhaitais avoir accès au détail de certaines *Actions* de la loi de finances de l'année, la nomenclature budgétaire disponible sur Internet se limitant aux grandes lignes des *Missions et Programmes*. En vertu du principe de spécialité budgétaire, il me paraissait évident qu'il était possible d'avoir accès publiquement et facilement à la connaissance détaillée de toutes les lignes du budget de l'État.

J'ai cherché vainement ces informations du côté des PAP et des RAP puis dans les travaux parlementaires de René Dosière, de même que dans les documents budgétaires des missions *Pouvoirs publics et Direction de l'action du Gouvernement*.

Ayant fait chou blanc, j'ai téléphoné à un haut fonctionnaire de l'Assemblée nationale, fin connaisseur de la commission des finances et du contrôle parlementaire, qui m'a avoué en substance qu'« en vertu de la séparation des pouvoirs, une sorte de gentleman agreement existe entre le Parlement et le Gouvernement au sujet de la vie intérieure des cabinets » et, qu'« à sa connaissance, aucun parlementaire n'avait jamais demandé à connaître le détail de ce type de dépenses ». Et ce haut fonctionnaire d'ajouter : « On les laisse tranquilles ; ils nous laissent tranquilles » mais « vous pouvez peut-être trouver des choses du côté des verts budgétaires ».

Je connaissais les bleus, les blancs, les jaunes ou les oranges budgétaires ; voici que je découvrais l'existence des « verts budgétaires », ces documents budgétaires établis par chaque ministère et présentant de façon détaillée le budget voté en lois de finances à l'euro près. Je me suis aussitôt enquis de ces Verts sans trop savoir où les trouver et à qui m'adresser exactement, confronté aux mêmes difficultés que tout citoyen qui se lance dans une démarche de demande de communication de documents administratifs⁹. Je me suis dit simplement que ces dépenses étaient prises en charge

sous la responsabilité des différents ministères dans le cadre de la réglementation budgétaire et comptable de l'État. J'imaginai qu'elles faisaient l'objet d'une attention particulière des services ordonnateurs dans les différents ministères, à commencer par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). En bonne logique, j'ai donc sollicité le 9 mars 2013, le CBCM pour obtenir la communication de ces documents administratifs à caractère financier.

En guise de réponse, trois jours plus tard, le ministère des Finances m'a envoyé un mail pour le moins original puisqu'il ne comprenait que les coordonnées d'une chargée de mission. Ce mail ne comportant aucun commentaire, j'en ai conclu qu'il fallait que je m'adresse à cette personne pour en savoir davantage. Ce même jour, j'ai ainsi décidé de téléphoner à l'agent du ministère qui m'avait laissé ses coordonnées. En substance, la personne qui m'a répondu – au demeurant très cordialement –, m'a fait passer plusieurs messages (qui laissent songeur en même temps qu'ils démontrent tous les obstacles rencontrés par un citoyen qui entend se faire communiquer des documents administratifs) : 1°) « Vous auriez dû dévoiler votre identité et indiquer que vous étiez universitaire ; ce genre de demande fait toujours peur "aux services" ; vous pourriez très bien être un journaliste mal intentionné » ; 2°) « Vous auriez dû éviter d'employer un ton comminatoire ; le fait d'invoquer les articles 14 et 15 de la DDHC et la loi de 1978 irrite toujours "les services" » ; 3°) « Vous auriez dû formuler votre demande de manière informelle, en étant introduit par quelqu'un auprès de nos "services" plutôt que de formuler une requête écrite » ; 4°) « Votre demande est trop générale ; on ne voit pas précisément quels sont les documents dont vous exigez la communication » ; 5°) « Si vous voulez une réponse, réécrivez-nous de manière plus précise, sans adresser votre demande à une autorité en particulier, sans mentionner les articles 14 et 15 de la DDHC ni même la loi de 1978 et en nous communiquant une pièce d'identité numérisée afin que nous sachions à qui nous avons affaire ».

Le 12 mars toujours, dans l'espoir d'obtenir une réponse, j'ai rédigé une nouvelle requête détaillée en acceptant de me soumettre aux *desiderata* de l'administration. Le ministère s'est contenté d'accuser réception de ce nouveau courrier. N'ayant obtenu aucune réponse de la part de l'administration dans le mois qui a suivi, j'ai été contraint de saisir pour avis, le président de la CADA, en date du 18 avril 2013¹⁰.

Le 24 mai 2013, la CADA m'a notifié l'avis rendu lors de sa séance du 23 mai. La Commission a es-

⁹ Sur ce point, cf. spéc. : M. Caron, « Les citoyens et la transparence de la vie publique : retour sur cinquante ans de combats du lanceur d'alerte Raymond Avrillier », *Politeia*, n°31, décembre 2017, p. 387-413.

¹⁰ Le 6 mai 2013, la CADA a accusé réception de ma demande d'avis par courrier enregistré à son secrétariat le 30 avril 2013, l'examen de ma demande étant prévu pour la séance du 23 mai 2013

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

timé que les documents demandés revêtaient bien le caractère de documents administratifs communicables et que, sous réserve qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une diffusion publique, elle émettait un avis favorable à ma demande au motif que tout citoyen doit avoir accès à l'intégralité des documents budgétaires relatifs à l'utilisation de fonds publics employés pour les « dépenses d'état-major » du Gouvernement¹¹.

Le 29 août 2013, alors que l'avis de la CADA avait été transmis au ministre des Finances depuis près de deux mois, aucun des documents demandés ne m'avait été adressé, tant et si bien que j'ai dû attaquer ce refus implicite de communication dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir¹².

II – Le refus du Gouvernement Valls de communiquer le détail du budget de fonctionnement des cabinets ministériels malgré le jugement du tribunal administratif de Paris du 16 décembre 2014

À l'appui de ma demande devant le tribunal administratif de Paris, déposée le 29 août 2013, j'ai invoqué plusieurs moyens. Selon moi, le refus de communication du détail du budget de l'État à un citoyen, méconnaissait d'abord les articles 14 et 15 de la DDHC mais également l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 sur le libre accès aux documents administratifs ainsi que l'article 10 de la loi n° 2000-231 du 12 avril 2000 qui dispose que « *Les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1er et dotées de la personnalité morale sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978* ».

Sur ces fondements, j'ai demandé au Tribunal administratif de Paris qu'il annule le refus implicite de communication du ministre des finances et qu'il lui enjoigne subséquentement de me transmettre un certain nombre de documents me permettant d'accéder à la connaissance la plus fine de la nomenclature budgétaire¹³. Par précaution, j'ai précisé que : « *dans l'hypothèse où Monsieur le ministre des Finances, estime que ces données sont publiques ou ont déjà été publiées, M. le président du Tribunal lui enjoigne de m'indiquer clairement et précisément où les citoyens peuvent les trouver* ».

Prenant probablement conscience du caractère illégal de son silence, le ministre des finances a fini par m'envoyer un courrier en date du 18 février 2014, signée de la main de la sous-directrice

du budget m'informant que « *la connaissance la plus fine de la nomenclature budgétaire est retracée dans la partie intitulée "Justification au premier euro" des projets annuels de performance (...) et des rapports annuels de performances* » et que ces « *informations sont publiques et accessibles à partir du site du forum de la performance* ». Aimablement, la direction du budget a imprimé ces documents et me les a envoyés au cas où, manifestement, je ne les trouverais pas...

Le 1^{er} mars 2014, j'ai communiqué au président du tribunal administratif de Paris un mémoire en défense afin de porter à sa connaissance le fait que le ministre des finances avait répondu à ma demande de communication de documents administratifs en date du 12 mars 2013. Dans ce mémoire, j'ai tenu à expliquer au juge que le ministre des finances n'avait visiblement toujours pas compris ma réelle demande puisqu'il s'était contenté de m'envoyer les PAP et les RAP dont je connaissais parfaitement l'existence. Pour mieux me faire comprendre, j'ai repris une ligne de crédits, celle du programme n° 216 (Action 01 État-major et services centraux) qui comportait 382 millions d'euros d'autorisations d'engagement¹⁴. J'ai entouré cette ligne pour montrer au juge que le Gouvernement avait une étrange conception du détail à l'euro près puisque ce document ne comportait aucun détail de la ventilation de ces 382 millions d'euros (!), à savoir une ventilation des crédits au sein de chaque Action.

Par un jugement en date du 16 décembre 2014, suivant les conclusions du rapporteur public, le tribunal de Paris a enjoint au ministre des finances de me communiquer, dans un délai de trois mois, les documents que je demandais en considérant que ces derniers ne figuraient « *pas dans les documents ayant une diffusion publique tels que les projets et rapports annuels de performance* » et « *que, dès lors, le ministre de l'économie et des finances, qui n'allègue pas l'inexistence des documents sollicités, a commis une erreur de droit en refusant la communication des documents demandés* ».

Trois mois après le prononcé du jugement, le ministre des finances ne m'avait toujours rien transmis si bien que j'ai saisi le président du tribunal administratif de Paris le 19 mars 2015 pour faire exécuter ce jugement.

En définitive, le 22 septembre 2015, le ministre des finances a fini par me communiquer des données extraites du progiciel chorus de l'administration en précisant qu'il avait fallu créer pour le requérant « *un document spécifique d'extractions du système comptable* ».

¹¹ Avis n° 20132470 du 23 mai 2013.

¹² Au même titre que le Ministre de l'Intérieur avait commis un excès de pouvoir quelques mois auparavant dans une affaire relativement similaire, s'agissant de la communication des montants de subventions consacrés à la réserve parlementaire (TA de Paris, 23 avril 2013, Association pour une démocratie directe, n° 1120921/6-1).

¹³ J'ai par exemple demandé : « Le détail des crédits de l'action n° 01, « État-major et services centraux » du programme n° 216, c'est-à-dire la communication de toutes les lignes budgétaires retraçant les 348 988 459 euros d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement du programme n° 216, en particulier les crédits alloués au cabinet de Monsieur le ministre ».

¹⁴ Cf. Annexe

Est-ce à dire que le Gouvernement a fini par m'adresser le budget de fonctionnement des cabinets ministériels ? Formellement, oui, en partie. Matériellement, non, pas du tout. Les données transmises étaient, en effet, indéchiffrables pour deux raisons. D'une part, les dépenses étaient diluées dans d'autres lignes comptables concernant les administrations d'état-major des ministères car, pour que ma demande soit recevable, j'avais été obligé de demander la communication de l'ensemble des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de plusieurs « Actions ». D'autre part, il s'agissait de la communication de lignes comptables abstraites, non détaillées qui rendaient l'analyse du train de vie des cabinets impossible.

A priori, le bureau de chaque cabinet, qui est un organe administratif permanent, doit tenir un inventaire des dépenses annuelles de chaque cabinet et du ministre lui-même. C'est ce document que j'aurais probablement dû demander. L'on touche ici à l'une des limites de la sollicitation de documents auprès de l'administration : comment demander une série de documents dont on ne peut que supputer l'existence et dont l'on ne connaît guère la dénomination exacte ? L'on peut préjuger de la bonne foi de l'administration qui ne comprend pas toujours la demande qui lui est adressée. Enfin, il s'agit souvent d'un travail conséquent pour celle-ci qui a souvent bien d'autres choses à faire que de répondre à certains « requérants systématiques ». Bien que n'étant pas un tel requérant, c'est pourtant cet argument que je me suis vu opposer, comme vous allez le comprendre.

Par courrier en date du 5 février 2016, j'ai effectivement notifié au président du Tribunal administratif que je ne disposais pas du « détail de toutes les lignes comptables qui ont été envoyées » et que je ne pouvais « procéder à aucun contrôle véritable de l'emploi des fonds publics des cabinets ministériels et des administrations d'état-major ». Résultat : le 24 février 2016, le tribunal a rouvert la procédure d'exécution et demandé au ministre de formuler ses observations dans un délai d'un mois. En conséquence de quoi, la sous-directrice du budget a présenté un mémoire en défense dès le 14 mars 2016 lequel a avancé deux arguments principaux : 1°) « Pour que le droit de communication puisse s'exercer, encore faut-il que le document existe sous la forme demandée. Le droit d'accès ne saurait en effet s'exercer à l'égard d'un document dont l'existence n'est pas établie, qui n'existe plus ou qui n'existe pas encore. En particulier, la loi du 17 juillet 1978 ne fait pas obligation aux autorités administratives d'élaborer un document à la demande d'une personne, notamment lorsque cette élaboration requerrait un travail de

recherche, de synthèse et d'analyse¹⁵. La CADA y assimile le cas dans lequel (...) celle-ci supporterait une charge de travail disproportionnée au regard de l'intérêt qui s'attacherait à la communication partielle » ; 2°) « Il n'existe pas de restitution qui puisse lister toutes les demandes de paiement qui permettraient à M. Caron de connaître la nature et le montant de chaque dépense individualisée (...). Ces éléments ne figurent pas dans les outils de suivi budgétaires et comptables et la constitution d'un tel document demanderait une recherche extrêmement importante de récolement des factures et pièces justificatives ».

Par une notification en date du 15 juillet 2016, le président du tribunal administratif de Paris m'a fait savoir qu'il jugeait que l'administration des finances avait bien procédé à la transmission des documents demandés et qu'une « réponse plus détaillée requerrait de l'administration de se livrer à un travail d'analyse et de synthèse qui ne relève pas de l'exécution du jugement du 16 décembre 2014 ; que dès lors, et alors même que M. Caron soutient que la nomenclature utilisée par le ministère est inintelligible pour le profane, et que l'absence de détail supplémentaire ne lui permet pas de savoir si les dépenses exposées sont justifiées, le ministre des finances doit être regardé comme ayant complètement exécuté le jugement du 16 décembre 2014 ».

À la réflexion, j'ai décidé de ne pas me pourvoir en cassation. J'ai préféré poursuivre ma recherche d'informations en sollicitant le soutien de parlementaires.

III – Le refus du Gouvernement Philippe de répondre aux questions parlementaires de 29 janvier 2019 relatives au budget de fonctionnement des cabinets ministériels

Dans le cadre d'un cycle de séminaires relatifs aux acteurs de la transparence de la vie publique, nous avons organisé la visite de René Dosière le 24 mars 2016 à l'université de Lille. Ce jour-là, M. Dosière nous a confié lors d'un entretien paru dans une revue scientifique qu'il regrettait d'« être demeuré un artisan et de n'avoir pu constituer une petite entreprise avec d'autres parlementaires pour traiter des sujets plus complexes »¹⁶.

À l'automne 2016, j'ai sollicité un rendez-vous avec M. Dosière pour lui parler de l'affaire qui m'avait opposé au ministre des finances et pour lui proposer de créer un *think tank* qui permettrait de fédérer des parlementaires et des chercheurs pour œuvrer à la transparence et à la déontologie de

¹⁵ CE 22 mai 1995, n° 152393, Assoc. De défense des animaux victimes d'ignominie ou de désaffection.

¹⁶ « René Dosière, un parlementaire au service de la transparence de la vie publique » (en collaboration avec A. Le Moal), RFFP, novembre 2016, n°136, p. 253-269

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

la vie publique afin de faire passer son travail de « l'artisanat à la PME industrielle ». Il m'a confié qu'il ne se représenterait pas aux élections législatives et que cette idée l'intéressait. Après quelques mois de travail en commun, cette entreprise s'est concrétisée le 19 janvier 2018 avec la tenue de l'assemblée générale constitutive de L'Observatoire puis avec son lancement officiel le 31 mai 2018¹⁷.

Dans les mois qui ont suivi, deux députés membres de L'Observatoire, Mme Christine Pires-Beaune et M. Régis Juanico se sont emparés de cette question du train de vie des cabinets ministériels. En effet, sur le fondement de l'article 135 du règlement de l'Assemblée nationale, ils ont demandé la communication du budget de fonctionnement desdits cabinets au Premier ministre ainsi qu'à plusieurs membres du Gouvernement¹⁸ ont reconnu que les dépenses de fonctionnement des cabinets ministériels étaient des documents communicables. Aussi, il (ou elle) lui demande de lui indiquer l'ensemble des dépenses de fonctionnement de son cabinet, hors dépenses de personnels (qui figurent dans le jaune budgétaire annuel annexé au PLF), pour l'année 2018.

Pour l'heure, ils n'ont obtenu aucune réponse. Comme le prévoit l'article 135 alinéa 7 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, ils ont ainsi demandé à ce que le président de l'Assemblée signale au chef du Gouvernement cette absence de réponse. De même ont-ils décidé de le faire savoir à nos concitoyens en publiant une tribune dans les colonnes du journal *Libération* en juin 2019¹⁹.

Cette tribune, passée inaperçue lors de sa parution, a été relayée par de nombreux médias quelques semaines plus tard suite à « l'affaire » Ruy. Tout à coup, les questions écrites de nos parlementaires, traitant du train de vie dans l'ordre intérieur du pouvoir exécutif, ont pris une résonance particulière.

On en revient ici à ce que j'essayais de démontrer dans mon propos liminaire : les phénomènes micro-juridiques ou micro-politiques peuvent affecter sinon conditionner tout ou partie de la vie macro-constitutionnelle. En partant de l'analyse « micro » du train de vie des cabinets, l'on en vient à soulever de nombreuses questions de droit administratif et de droit constitutionnel général. Formulations, pêle-mêle, quelques-unes de ces causalités.

À l'heure de la transparence et de la déontologie de la vie publique, ne faut-il pas repenser le droit de la communication des documents administratifs qui, rappelons-le, n'est rien d'autre que l'un des corollaires de l'article XV de la DDHC ? Certes,

en vertu de l'article L312-1-1 du Code des relations entre le public et l'administration, résultant de la loi du 7 octobre 2016, chaque ministère doit désormais publier en ligne les documents qu'il a communiqués à la suite d'une demande privée dans le Répertoire des informations publiques des ministères économiques et financiers (RIPMEF) ou sur l'espace internet du service producteur. Or, la mère des réformes en la matière consisterait à renforcer et faciliter l'accès à ces documents.

À l'heure des finances publiques *lolfiennes*, placée sous le signe de la transparence et de la justification à l'euro près, est-il justifié que le Gouvernement fasse échapper une institution de son ordre intérieur au principe de spécialité budgétaire ? Que je sache, l'article 7 de la LOLF range la présidence de la République parmi les pouvoirs publics constitutionnels jouissant de l'autonomie financière tandis que le Gouvernement se voit soumis au droit public financier de droit commun ? Le Gouvernement est soumis au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ainsi qu'au principe de spécialité budgétaire qui consiste à détailler au maximum les fonds qu'il emploie ; il fait l'objet de contrôles de la part de la Cour et ses collaborateurs sont justiciables devant la CDBF au titre de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières²⁰. En clair : il doit rendre compte de ses propres dépenses comme il rend compte des dépenses de l'État.

À l'heure où la démocratie représentative est si mal en point, est-il par ailleurs démocratiquement acceptable que le Gouvernement ne réponde pas à des questions écrites soulevées par des parlementaires ? Certes, d'aucuns diront que ce mécanisme ne figure qu'au règlement intérieur de l'Assemblée nationale mais l'article 24 de la Constitution prévoit bien qu'il appartient au Parlement de contrôler le Gouvernement. Concernant le traitement des questions écrites, notre affaire vient confirmer deux motifs d'inquiétude. D'une part, dès 2016, René Dosière s'est ému du fait que le Gouvernement ne répondait plus systématiquement aux questions qui étaient signalées par le président de l'Assemblée nationale au Gouvernement²¹. D'autre part, une révision du règlement intérieur de l'Assemblée de 2014 a plafonné le nombre de ces questions par session²². Trop peu de parlementaires mesurent à quel point cet outil de contrôle est précieux. Ils devraient se battre pour qu'on en élargisse le champ et qu'on en constitutionnalise le droit.

Plus fondamentalement, toute cette histoire, comme les « affaires » Benalla ou Ruy posent la question de la perfectibilité du contrôle des ordres intérieurs de nos institutions politiques²³. Que

¹⁷ Cf. : « René Dosière lance un think tank sur la transparence en politique », *Le Monde* du 31 mai 2018 & « Transparence de la vie publique : beaucoup reste à faire », *Libération* du 31 mai 2018.

¹⁸ M. X. ou M. Y interroge M. Z sur les dépenses de fonctionnement de son cabinet ministériel. Un avis de la CADA (avis n° 20132470 du 23 mai 2013) puis un arrêt du tribunal de Paris (TA, n° 1312624/5-2, 16 décembre 2014).

¹⁹ « Matignon : secret déposé ! », *Libération* du 19 juin 2019.

²⁰ Cf. par ex. : C.D.B.F, 22 juin 1992, Loing, Rec. p. 632.

²¹ Sur ce point, cf. : René Dosière dénonce un recul important des pouvoirs de contrôle des députés », *Libération* du 25 novembre 2014. Sur ce point, cf. également Réponse à la Question écrite n° 14393 de Mme Anne Genetet, J.O.A.N du 4 décembre 2018.

²² La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 28 novembre 2014 a modifié l'article 135 du Règlement qui prévoit, désormais, que : « la Conférence des présidents fixe, avant le début de chaque session ordinaire, le nombre maximal de questions écrites pouvant être posées par chaque député jusqu'au début de la session ordinaire suivante ». La Conférence des présidents du 9 juin 2015 a fixé à 52 le nombre de questions écrites par session.

²³ Sur cette question, cf. : « "Affaire" de Ruy : Ressusciter "l'ordre intérieur" de Jean Rivero », loc. cit.

n'a-t-on pas entendu de déni ou mauvaise foi ces derniers mois, de la part de personnes invoquant la séparation des pouvoirs à tout propos pour préserver des intérêts plutôt que nos institutions. Il y a, sans conteste, des problèmes d'État de droit à l'intérieur des ordres intérieurs du Parlement²⁴, du Gouvernement et de l'Élysée. Lorsqu'il s'agit du train de vie de nos représentants ou des actes qu'ils commettent dans l'exercice de leur fonction, les « *gentlemen agreement* » ne sont plus de saison. Le temps où les endo-contrôles du droit politique étaient suffisants a vécu ; le temps des exo-contrôles sur les ordres intérieurs est venu.

Ad Augusta per Angusta : les budgets de cabinet sont probablement l'aiguille dans la botte de foin constitutionnel.

Sans nul doute la transparence de ce type d'objet continuera-t-elle à passer par des voies étroites. D'autres procédures devant la CADA seront nécessaires et nos parlementaires devront remettre l'ouvrage sur le métier en posant des questions toujours plus précises.

Nous sommes en train d'étudier la possibilité qu'ils demandent les factures liées à tel ou tel type de dépense occasionnée en cabinet (ex : factures des frais de cocktails, factures des frais de réception des homologues étrangers, factures des frais d'ordinateurs, factures des frais de télécommunication, etc). Il est également possible qu'ils demandent la communication de documents dont dispose le bureau du cabinet, l'organe administratif permanent de chaque cabinet, qui doit disposer de bien des documents concernant la vie matérielle du cabinet.

Sans doute le Gouvernement finira-t-il pas répondre à nos parlementaires et/ou comprendra-t-il l'importance de mettre ces données *en open data* ainsi que la nécessité de les soumettre au contrôle d'un déontologue du Gouvernement comme nous le lui avons suggéré²⁵.

Pour le moment, en tout état de cause, le budget de fonctionnement des cabinets continue à faire partie des « *secrets dépenses* » les mieux gardés de la République mais ce silence ne saurait durer éternellement car nous sommes dans un État de droit.

L'absence de publicité des dépenses de fonctionnement des cabinets pose question. Mais que nous cache-t-on ? « *Le bon sens civique le plus élémentaire plaide (...) pour une alternative simple : ou ces moyens ont quelque chose d'inavouable, qui doit disparaître, ou ils sont parfaitement avouables et doivent apparaître. Libre ensuite à chacun de les juger excessifs ou insuffisants (et) de s'étonner ou non de leur croissance singulière* »²⁶.

Pour faire progresser la culture de la transparence et de la déontologie, L'Observatoire de l'éthique publique s'est justement donné pour mission de dévoiler, d'analyser, de révéler, d'expliquer mais surtout, de proposer.

En partant souvent d'une analyse de terrain micro-constitutionnelle, en confrontant les points de vue et les connaissances de théoriciens et de praticiens, en osant s'inscrire dans la proposition, L'Observatoire de l'éthique publique essaie simplement d'explorer (ou de revisiter, - on n'invente que grâce aux autres -), d'autres voies scientifiques, à mi-chemin entre la recherche académique et l'engagement citoyen. ■

²⁴ Sur ce point, cf. spéc.: P. Turk, « Les progrès en matière de contrôle de l'ordre intérieur du Parlement », in J.-F. Kerléo, Elina Lemaire et Romain Rambaud, *Transparence et déontologie parlementaires : bilan et perspectives*, Institut université Varenne, p. 89-105.

²⁵ Cf. « *Rendre plus transparent le train de vie du Gouvernement* », note n°6, L'Observatoire de l'éthique publique, juillet 2009.

²⁶ Préface du Pr. G. Carcassonne, in R. Dosière, *L'argent caché de l'Élysée*, Seuil, 2007, p. 10.

Dossier

> Cabinets
ministériels et
finances publiques

ACTION n° 01

47,4 %

État-major et services centraux



	Titre 2	Hors titre 2	Total	FDC et ADP attendus en 2014
Autorisations d'engagement	350 566 992	31 783 831	382 350 823	833 715
Crédits de paiement	350 566 992	32 177 714	382 744 706	833 715

L'action 1 « Etat-major et services centraux » rassemble les activités des directions transversales du ministère, y compris les activités d'inspection et de prospective. Cette action a pour finalité d'assurer le pilotage des missions du ministère et son accompagnement.

Cette action porte l'ensemble des effectifs et des crédits de titre 2 des actions 1, 3, 4 et 5, et comprend en outre les crédits nécessaires au fonctionnement courant des services d'état-major et autres services centraux.

EFFECTIFS

Les personnels du ministère des outre-mer sont gérés par le programme CPPI pour le titre 2 via une convention de gestion entre les ministères de l'intérieur et des outre-mer.

L'action regroupe les services suivants :

- le cabinet du ministre ;
- le cabinet du secrétaire général ;
- le service du haut fonctionnaire de défense ;
- la mission des archives nationales ;
- la délégation à l'information et à la communication ;
- l'inspection générale de l'administration ;
- le centre des hautes études du ministère de l'intérieur ;
- la mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication ;
- la direction des systèmes d'information et de communication ;
- la direction générale des outre-mer ;
- la direction générale des collectivités locales ;
- la direction des libertés publiques et des affaires juridiques ;
- la direction de la modernisation et de l'action territoriale (hors sous-direction de l'administration territoriale et sous-direction du corps préfectoral et des administrateurs civils) ;
- la direction des ressources humaines ;
- la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières.

L'action 1 « Etat-major et services centraux » est constituée de 5 216 ETPT ainsi répartis :

393 hauts fonctionnaires

2 038 personnels administratifs

1 254 personnels techniques

1 397 personnels relevant des cultes

3 militaires hors GN

5 ouvriers d'Etat

29 personnels relevant de la catégorie des « hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction, corps de commandement de la Police nationale

Programme 216, ation 01
INF-BUD-40 - Suivi conso, AR&CP par axes d'analyses

					Consomma- tion d' AE	Consomma- tion de CP
Programme	Action		Compte PCE		EUR	EUR
216	02-16-01	États majors et services centraux	2313100000	IEC BAT NON SPEC	969	969
216	02-16-01	États majors et services centraux	2318000000	IEC AUTRES IMMO CORP	476 364	473 097
216	02-16-01	États majors et services centraux	6022100000	AS COM CAR HUI LUB	20	
216	02-16-01	États majors et services centraux	6022200000	AS VACC MEDICO LABO	- 2 527	12
216	02-16-01	États majors et services centraux	6022300000	AS VÊTEMENT UNI- FORME	484	484
216	02-16-01	États majors et services centraux	6022800000	AS AUTRE MAT FOURNIT	567	567
216	02-16-01	États majors et services centraux	6061100000	ANS MAT CONSTRUC- TION	298	300
216	02-16-01	États majors et services centraux	6061200000	ANS SUBSIST ALIMENT	111 206	101 237
216	02-16-01	États majors et services centraux	6062100000	ANS EAU	26 024	24 839
216	02-16-01	États majors et services centraux	6062200000	ANS ELECTRICITÉ	358 043	349 385
216	02-16-01	États majors et services centraux	6062300000	ANS GAZ	64 619	64 619
216	02-16-01	États majors et services centraux	6062400000	ANS FIOUL	37 102	37 102
216	02-16-01	États majors et services centraux	6062500000	ANS CARBURANTS	146 459	139 475
216	02-16-01	États majors et services centraux	6062600000	ANS CHAUFFAGE CLIM	56 469	60 954
216	02-16-01	États majors et services centraux	6063200000	ANS PRODUIT PHARMA	938	865
216	02-16-01	États majors et services centraux	6063300000	ANS MATERIEL MÉDICAL	2 019	2 019
216	02-16-01	États majors et services centraux	6064000000	ANS HABILLEMENT	26 645	28 174
216	02-16-01	États majors et services centraux	6065100000	ANS OUTILLAGE	40 648	40 925
216	02-16-01	États majors et services centraux	6065300000	ANS ÉQUIPEMENT ELECT	32 553	25 574
			6065400000	ANS MAT DIV YC QUINC	60 451	57 338
216	02-16-01	États majors et services centraux	6065500000	ANS MAT DE SÉCURITÉ	14 209	14 209
216	02-16-01	États majors et services centraux	6065700000	ANS PIÈCE RECHANGE	736	736
216	02-16-01	États majors et services centraux	6066110000	ANS MICRO ORDINATEUR	9 835	- 6 494
216	02-16-01	États majors et services centraux	6066120000	ANS SERVEURS	22 666	14 820
216	02-16-01	États majors et services centraux	6066130000	ANS GRANDS SYSTÈMES	696	696
216	02-16-01	États majors et services centraux	6066140000	ANS MATÉRIEL AUDIO	48 335	52 235
216	02-16-01	États majors et services centraux	6066180000	ANS AUTRE MAT INFO	128 210	165 013
216	02-16-01	États majors et services centraux	6066210000	ANS IMPRIMANTES	10 637	11 212
216	02-16-01	États majors et services centraux	6066220000	ANS COPIEURS	170	170
216	02-16-01	États majors et services centraux	6066310000	ANS ACHAT TEL MOBILE	32 584	34 584