



Lucie SPONCHIADO  
Maître de conférences en droit public, Université Paris-Est Créteil  
Laboratoire Marchés, Institutions, Libertés

## La nomination des collaborateurs ministériels à l'entrée et à la sortie du cabinet : des processus transparents ?

**Mots-clés :** cabinets ministériels - cabinet du Premier ministre - cabinet du président de la République

Les décrets du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels et du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement contribuent à accroître la transparence dans le domaine des nominations en cabinets ministériels – au moins à l'entrée du ministère – mais signent, dans le même temps, le déclin de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement, au profit du président de la République.

En 1814, Benjamin Constant affirmait que « l'unique garantie des citoyens contre l'arbitraire, c'est la publicité<sup>1</sup> ». La nomination en qualité de collaborateurs ministériels – donc à l'entrée du cabinet – obéit à un tel principe. En sus de la publication au *JORF*, les jaunes budgétaires relatifs aux cabinets ministériels constituent un autre bon exemple de cet effort de publicité ou de transparence<sup>2</sup>. Mais n'en déplaise à Constant, ces dernières ne sont pas toujours des garanties contre l'arbitraire, car, pour publiques qu'elles soient, les nominations des collaborateurs ministériels restent pour partie opaques. Sur quels critères sont recrutés celles et ceux qui constituent l'entourage des ministres ? Qui les nomme et les choisit ? Suivant quelles formes et procédures ? Et quant au devenir des colla-

borateurs ministériels, que de recherches faut-il entreprendre pour suivre leurs pérégrinations au sortir du ministère ! À l'entrée et à la sortie du ministère, le droit nous garde-t-il de l'arbitraire ?

De prime abord, on pourrait penser que dans le domaine des nominations, particulièrement s'agissant des cabinets ministériels, tout ne serait qu'intrigue, rapports de pouvoir et que le droit, finalement, aurait bien peu de prise. Le juriste – pour peu qu'il s'intéresse d'abord aux normes en vigueur – aurait peu à dire. Limité à l'étude – aussi raffinée soit-elle – de petits mots sur des bouts de papier – aussi majestueux soient-ils –, il ne saurait rendre compte de « la réalité » du fonctionnement de nos institutions. Pourtant, le juriste a résolument sa part à prendre dans l'étude d'un tel objet, et le constitutionnaliste singulière-

<sup>1</sup> B. CONSTANT, *De la liberté des brochures, des pamphlets et des journaux*, H. Nicolle, 1814, p. 35.

<sup>2</sup> On lit ainsi dans les jaunes des années 2013, 2014 et 2015 que ces documents traduisent « la volonté du Gouvernement de transparence et de maîtrise des dépenses publiques ».

## Dossier

## &gt; Cabinets ministériels et finances publiques

rement. Car, l'étude des nominations – quelles qu'elles soient – à ceci de singulier qu'elle permet d'entrer dans nos institutions, par la petite porte, en suivant les individus nommés. De ce fait, cet objet – l'étude *juridique* des nominations en cabinets ministériels – suppose deux attitudes : une analyse microscopique, d'une part, visant à étudier les quelques normes dont on dispose à ce sujet ; une analyse macroscopique, d'autre part, visant à resituer cet objet dans le contexte plus vaste qui est le sien, c'est-à-dire mener une analyse des cabinets ministériels au sein des institutions de la Cinquième République. Une étude historique conforte d'ailleurs l'intuition selon laquelle la nomination des collaborateurs ministériels mérite d'être pensée en lien avec le régime et le système politiques étudiés.

Il a fallu attendre la IIIe République, et donc l'affirmation *en droit* du régime parlementaire, pour que les cabinets ministériels fassent l'objet d'un commencement de réglementation, dans une loi financière de 1911<sup>3</sup>, laquelle fut concrétisée par le décret du 13 février 1912<sup>4</sup>. Ces textes visaient seulement à fixer « le nombre et la nature des emplois à prévoir pour chaque cabinet de ministre et sous-secrétaire d'État ». Intervint ensuite, sous la IVe République, mais toujours au visa de la loi de finances de 1911, l'important décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 *portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels*<sup>5</sup>. Important d'abord car c'est ce texte qui, longtemps, constituerait le cadre juridique du recrutement des entourages des ministres. Important ensuite, car il ne se contente pas d'établir des quotas, mais ajoute des conditions de fond s'imposant à l'autorité de nomination : « Nul ne peut être nommé membre d'un cabinet ministériel s'il ne jouit de ses droits civils et politiques et s'il ne se trouve en position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée<sup>6</sup> ». De même, ce décret ajoute-t-il que « Les nominations des membres des cabinets ministériels sont faites par arrêté ministériel publié au Journal officiel. Cet arrêté précise les titres des personnes nommées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet<sup>7</sup> ». De cette disposition, il est au moins possible de conclure que les noms de l'ensemble des membres composant le cabinet devaient être rendus publics ; on sait pourtant avec quelle acuité s'est posée la question des conseillers officieux. Ce texte prévalut jusqu'à l'adoption du décret n°2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels et du décret n°2017-1098 du 14 juin 2017 *relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement*.

Ces deux actes traduisent un double mouvement : en même temps qu'ils introduisent de la transparence dans le domaine des nominations à l'entrée du ministère (transparence qui demeure encore insuffisante), ils contribuent à accroître encore la maîtrise présidentielle de l'appareil gouvernemental. En effet, ces décrets signent la fin de « la pleine autonomie du Gouvernement dans la création et la structuration des cabinets ministériels<sup>8</sup> ». Or, si « l'autonomie organisationnelle [du Gouvernement] [...] invite à relativiser – ou à reconsidérer ? – la thèse de l'hyper-présidentialisation de la Ve République »<sup>9</sup>, alors ces décrets, mettant fin à une telle autonomie, témoignent de ce que la présidentialisation du système politique français a encore de beaux jours devant elle.

Tout le problème est là, qui se révèle tant s'agissant de l'ampleur de l'habilitation (I) que de son exercice même (II).

## I. L'ampleur de l'habilitation à nommer les collaborateurs ministériels : présidentialisme et effort de transparence

Étudier les nominations oblige d'abord à s'interroger sur l'habilitation. Qui est juridiquement compétent pour attribuer les emplois de collaborateurs ministériels et donc pour *nommer* ? Qui pour *choisir* les personnes à nommer et donc *désigner* ? Et quelle est l'ampleur de cette compétence ? Le décret du 18 mai 2017 sonne le glas de la « pleine autonomie du Gouvernement dans la création et la structuration des cabinets ministériels<sup>10</sup> ». En effet, non seulement le président de la République encadre désormais l'organisation du Gouvernement (A), mais à cela s'ajoute une pratique nouvelle et qui interpelle : la « mutualisation des conseillers » entre le cabinet du Premier ministre et celui du chef de l'État (B).

### A. Le décret du 18 mai 2017, un effort de transparence traduisant la précellence présidentielle

Le décret n°2017-1063 est loin d'être un texte anodin.

*Primo*, l'objet central de ce décret est de limiter le nombre de collaborateurs ministériels : dix membres pour le cabinet d'un ministre, huit pour celui d'un ministre délégué et cinq pour un secrétaire d'État. Cette absence de souplesse mérite interrogation. D'abord, cette limitation devait entraîner une réduction du coût de ces

<sup>3</sup> Art. 141 et 142 de la loi du 13 juil. 1911 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1911.

<sup>4</sup> JORF, 14 fév. 1912, p. 1447.

<sup>5</sup> En réalité, le décret n°48-1233 vise le paragraphe 1er de l'art. 142 de la loi de finances du 13 juil. 1919 mais, après vérification, il semble qu'il faille conclure qu'il s'agit là d'une erreur et que c'est bien la loi de 1911 qui sert de base légale à l'adoption dudit décret.

<sup>6</sup> Décret n°48-1233 préc., art. 7.

<sup>7</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>8</sup> M. Caron, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Recherches sur le droit gouvernemental de la V<sup>e</sup> République*, Institut universitaire Varenne, coll. des thèses, 2016, p. 415.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 729.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 415.

cabinets ministériels. Or, de récentes enquêtes de René Dosière autorisent à relativiser les économies réalisées<sup>11</sup>. Ensuite, ce décret « ne prend pas en compte la diversité des besoins propres à chaque ministère<sup>12</sup> ». Peut-être ceci explique-t-il que certains ministres violent la limitation établie par le décret de mai 2017 ? Ainsi, au ministère de l'intérieur fut-il créée « une mission opérationnelle de sécurité et de défense » composée de neuf membres directement rattachés au directeur de cabinet et pourtant non comptabilisés dans les effectifs officiels du cabinet<sup>13</sup>. En outre, cette réduction drastique des effectifs « [affaibli] subséquemment le pouvoir politique des ministres<sup>14</sup> » dans leur rapport avec les administrations centrales<sup>15</sup>.

La question de la rigidité du contingentement des effectifs conduit par ailleurs à interroger le deuxième apport du décret : la prohibition des conseillers officieux. *Secundo*, en effet, il est désormais nettement prescrit que « Nul ne peut exercer des tâches au sein d'un cabinet ministériel s'il ne figure sur cet arrêté ». Or, certains ministres trouvèrent d'astucieux subterfuges pour contourner l'interdiction du recours aux « officieux » ; subterfuge et transparence ne font pourtant pas bon ménage. Ainsi, le *Canard enchaîné* a-t-il révélé que Bruno Le Maire a fait intégrer deux de ses conseillers au sein de la Direction générale du Trésor. En effet, le profil LinkedIn d'Anna Klarsfeld indique qu'elle fut « Conseillère discours, veille, synthèse à la Direction générale du Trésor » avant d'être officiellement nommée « Conseillère discours » au Cabinet du Porte-Parole du Gouvernement en novembre 2017. Il n'est donc pas certain que l'effectivité du décret soit assurée.

Enfin, *tertio*, le contingentement du nombre des membres des cabinets ministériels constitue une limitation de l'ampleur de l'habilitation bénéficiant aux ministres et marque par là même l'emprise présidentielle sur la structure gouvernementale. Car, intervenu quatre jours seulement après l'investiture du Président Macron, ce décret présidentiel simple a ceci de particulier qu'il est aussi un acte d'habilitation. Par l'article 2 précité, le président de la République se confère, avec l'aval du Premier ministre contresignataire, le pouvoir d'habilitier ministres et Premier ministre à nommer les membres des cabinets ministériels. Dès le commencement de la Présidence Macron, le ton fut donc donné : l'organisation des cabinets relève désormais de la volonté présidentielle. Si ce texte confirme la compétence de nomination des ministres pour l'organisation de leur propre cabinet et confère au Premier mi-

nistre un droit de regard sur ces nominations, il atteste dans le même temps la maîtrise de l'appareil gouvernemental par le président de la République. Le décret de mai 2017 constitue une véritable rupture, car jusqu'à présent c'est bien le Premier ministre qui organisait – par voie de circulaire – la vie des cabinets ministériels<sup>16</sup>.

Si ce décret rend public ce qui était encore parfois strictement interne, il contribue à renforcer la présidentialisation d'un système politique déjà passablement déséquilibré. Bien sûr, si l'on s'en tient à la jurisprudence du Conseil d'État, un tel décret n'est pas entaché d'incompétence dès lors que le Premier ministre, qui était compétent pour le signer, l'a contresigné<sup>17</sup>. Tout se passe donc comme s'il s'agissait d'un décret primo-ministériel. Mais, faute d'avoir sanctionné ce type de décret, le juge administratif n'interdit pas au chef de l'État de s'associer indûment à certains actes. En l'occurrence, c'est bien le pouvoir décisionnel du Président Macron qui s'exprime dans ce décret ; la capacité fictionnelle du droit ne saurait ici confiner à l'aveuglement<sup>18</sup>.

Enfin, l'ampleur de l'habilitation des ministres reste ductile, dès lors que le nombre de conseillers (total) dépend toujours d'abord du nombre de ministres, ministres délégués, secrétaires d'État ou autre « Haut-commissaire », qui dépend lui-même toujours d'abord du président de la République. Limiter le nombre de collaborateurs ministériels peut donc sembler relativement dérisoire, dès lors que le nombre de ministres varie sur simple décision du président de la République, et, plus marginalement du Premier ministre<sup>19</sup>.

En outre, ce décret est associé à une pratique initiée par le même duo Macron/Philippe, qui n'est pas sans poser également question : la mutualisation des conseillers entre l'Élysée et Matignon.

## B. La mutualisation des conseillers de l'Élysée et de Matignon, une question de responsabilité politique

L'« affaire Benalla » fut l'occasion pour le public, via le méticuleux travail des sénateurs de la commission d'enquête, de constater combien la composition du cabinet du président de la République, d'une part, échappe à cet effort de rationalisation et, d'autre part, traduit la volonté de l'actuel président de la République de maîtriser l'appareil gouvernemental.

Sur le premier point, l'« affaire Benalla » a mis au jour la permanence d'« officieux » au sein du Château. Certes, ces agents ne concernent pas

<sup>11</sup> Outre l'intervention de R. Dosière reproduite dans cette revue, voir, du même auteur, « Un Gouvernement à 126 millions » in <http://renedosiere.over-blog.com/>.

<sup>12</sup> M. Caron, « Une intrusion du chef de l'État dans le droit gouvernemental », *AJDA*, n° 26, 2017, p. 4.

<sup>13</sup> Arrêté du 16 juin 2017 portant nomination des membres de la mission opérationnelle de sécurité et de défense auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur.

<sup>14</sup> M. Caron, « Une intrusion du chef de l'État dans le droit gouvernemental », art. cité, p. 4.

<sup>15</sup> Outre l'article précité, V. O. Beaud, « La circulaire du Premier ministre sur "le travail gouvernemental" : une impression de "déjà vu" ou une promesse de renouveau », *Jus Politicum*, 29 mai 2017. S'agissant des DG, v. la circulaire du 24 mai 2017 et, s'agissant des SG, voir décret n° 2014-834.

<sup>16</sup> V. circ. du 25 mai 1981, du 8 avr. 1992, du 1er avr. 1993, du 18 mai 1995, du 6 juin 1997, du 10 mai 2002, du 18 mai 2007, du 2 juillet 2010, du 16 nov. 2010, du 17 mai 2012 et du 17 avr. 2014.

<sup>17</sup> CE Ass., 27 avril 1962, *Sicard et autres*, *Rec. p. 279* et même date, *Syndicat national des élèves-conseillers et conseillers au travail et à la législation sociale et autres*, *Rec. p. 276*.

<sup>18</sup> V. E. Macron interview *Les Echos*, 23 fév. 2017.

<sup>19</sup> Dans certains États, le nombre de ministres est fixé par une disposition constitutionnelle ou relève de la compétence du législateur. V. Constitution irlandaise, art. 28 §12 ; Constitution bulgare, art. 84 §6 et 7.

## Dossier

## &gt; Cabinets ministériels et finances publiques

directement notre étude, mais leur existence même permet de noter que, là où les ministres sont contraints, l'Élysée demeure libre.

Quant au second point surtout, lors de ses investigations, le Sénat s'est à juste titre étonné du recours – annoncé dès le 24 mai 2017 par voie de circulaire<sup>20</sup> – à des conseillers partagés entre le président de la République et le Premier ministre. À ce sujet, le « rapport Benalla » indique justement que : « Le renforcement actuel de la présidence de la République résulte d'un effet de "ciseau" combinant, d'une part, la faiblesse relative des cabinets ministériels – dont l'effectif est désormais strictement limité en principe – et, d'autre part, l'influence croissante des conseillers de l'Élysée – dont plusieurs sont "communs" ou "conjointes" au cabinet du Premier ministre<sup>21</sup> ». D'après nos recherches, au 16 septembre 2019, onze conseillers, soit près de 18% de collaborateurs étaient communs au président de la République et au Premier ministre. « Cette situation pose des questions en termes de répartition des rôles et des pouvoirs au sein [de l'] exécutif [...] [et] a également des implications en ce qui concerne le contrôle parlementaire de l'Exécutif, seul le Gouvernement étant responsable devant le Parlement<sup>22</sup> ». On ne saurait mieux dire.

En somme, la structure des cabinets ministériels est désormais principalement déterminée par décret présidentiel simple – ce qui constitue une nette rupture avec la pratique antérieure –, tandis que l'actuel binôme Macron/Philippe a initié la douteuse pratique des conseillers conjoints. Ces deux éléments conjugués conduisent à penser que le Gouvernement ne dispose plus de la pleine autonomie dont il bénéficiait jusqu'alors pour la « création et la structuration des cabinets ministériels ».

S'agissant de la composition des cabinets ministériels, le président de la République habilite désormais Premier ministre et ministres et, ce, dans les limites qu'il fixe ; il a donc prise sur l'ampleur de l'habilitation. Il n'est pas sans influence non plus sur l'exercice de l'habilitation.

## II. L'exercice de l'habilitation à nommer les collaborateurs ministériels : présidentialisme et défaut de transparence

Si les conditions encadrant le choix de leurs collaborateurs par les ministres se font de plus en plus nombreuses, il n'est pas certain que l'on puisse parler de « transparence ». L'ombre du président

de la République plane encore sur la nomination des collaborateurs ministériels à l'entrée du cabinet (A) et reste à interroger s'agissant des nominations à la sortie (B).

### A. À l'entrée du cabinet : des désignations et nominations encore largement discrétionnaires

La compétence de nomination et de désignation bénéficiant aux ministres demeure très largement discrétionnaire. Si un certain nombre de normes enserrant désormais davantage cette compétence, la transparence est perfectible pour au moins deux raisons : d'abord, parce qu'il est regrettable que l'ensemble des règles applicables au processus de nomination ne soit pas accessible dans un texte unique ; ensuite, parce que cet effort d'encadrement juridique de la compétence des ministres achoppe, encore une fois, sur la présidentialisation du système politique français.

D'abord, le décret de mai 2017 à l'intitulé prometteur [« relatif aux cabinets ministériels »] n'épuise nullement l'objet qu'il se donne. Si quelques règles encadrent l'exercice de leur compétence de nomination par les ministres, très peu tempèrent l'exercice de leur compétence de désignation.

Le processus formel de nomination – l'acte par lequel l'emploi est pourvu – est identique à ce qu'établissait le décret de 1948 : l'acte doit prendre la forme d'un arrêté ministériel, publié au *JORF* et précisant les titres des personnes concernées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet<sup>23</sup>. Cependant, le décret de mai 2017 confère au Premier ministre un « droit de regard » sur ces actes ministériels : « Les nominations des membres des cabinets ministériels sont faites par arrêté ministériel après avoir été soumises au Premier ministre qui s'assure du respect des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> ». S'agit-il en l'occurrence d'un avis obligatoire ou d'un avis conforme ? La question n'est pas neutre, car elle introduit un doute quant au titulaire de la compétence de désignation. Qui est habilité à choisir l'équipe ministérielle : le ministre ou le Premier ministre ? Et qui la choisit effectivement ?

Là encore le bât blesse. Très tôt, ministres et Premier ministre furent pour partie dépossédés de leur compétence de désignation par les présidents de la République successifs. Dans un témoignage éclairant, l'ancien garde des Sceaux, Bernard Chenot écrit que : « Au début de la V<sup>e</sup> République, si le ministre envoyait, sous sa signature, un projet de décret portant nomina-

<sup>20</sup> V. Circ. du 24 mai 2017, NOR : PRMX1715510C.

<sup>21</sup> M. Jourda et J.-P. Sueur, Sénat, rapp. n°324 fait au nom de la commission des lois (...) sur la mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre, p. 87.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>23</sup> Art. 2 du décret n° 2017-1063.



tion d'un directeur, celle-ci était acquise. À plus forte raison s'il s'agissait de désigner, par arrêté, ses propres collaborateurs, les membres de son cabinet. Cela n'a pas duré<sup>24</sup>. L'auteur évoque les pratiques des Présidents Pompidou et Giscard, mais bien d'autres témoignages attestent que, profitant d'un rapport de force qui lui est favorable, le président de la République, quel qu'il soit, impose à certains ministres – au moins parmi les plus importants<sup>25</sup> –, voire au Premier ministre<sup>26</sup>, certains de leurs collaborateurs.

Au reste, en dépit de son intitulé, le décret de mai 2017 ne restitue pas l'ensemble des règles relatives à l'exercice de la compétence de désignation. Il occulte, ce faisant une question majeure en matière de nomination : quels critères de recrutement retenir pour quelles fonctions<sup>27</sup> ? Il indique seulement que « Nul ne peut être nommé membre d'un cabinet ministériel s'il ne jouit de ses droits civils et politiques ». Pouvoir discrétionnaire majeur donc qu'atténue à peine d'autres dispositions éparses. Aussi minimales soient-elles, un souci de transparence aurait pu conduire à les rappeler<sup>28</sup>. Ainsi les membres des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration<sup>29</sup>, les administrateurs des postes et télécommunications<sup>30</sup>, ceux du Conseil économique, social et environnemental<sup>31</sup> et les magistrats de l'ordre judiciaire<sup>32</sup>, ne peuvent-ils pas être nommés en cabinets ministériels s'ils ne justifient « de quatre années de services publics effectifs ».

Relevons encore que, intervenu postérieurement au décret étudié, le décret du 14 juin 2017 (dont certaines dispositions ont été pour partie reprises par la loi du 15 septembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique*) interdit désormais (au président de la République et) aux membres du Gouvernement, sous peine de nullité de l'acte de nomination, de nommer les membres de leur famille<sup>33</sup>. En vertu de la loi de septembre 2017, le ministre qui emploierait son conjoint, ses parents ou les parents de son conjoint, ses enfants ou les enfants de son conjoint devrait, le cas échéant, rembourser<sup>34</sup> les sommes versées à raison de la nomination illégalement prononcée et encourrait une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende<sup>35</sup>.

De telles dispositions entendent lutter contre un népotisme franchement délétère. Elles laissent cependant dans l'ombre certaines situations impensées, comme celle de l'emploi en cabinet ministériel de l'épouse du Président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale<sup>36</sup>.

Là encore, les décrets de mai et juin 2017 accroissent certainement la transparence dans la constitution des cabinets ministériels, mais ils

marquent dans le même temps la disparition « de la pleine autonomie du Gouvernement dans la création et la structuration des cabinets ministériels » au profit de la présidence de la République. Ce phénomène de présidentialisation se manifeste encore s'agissant des nominations à la sortie des cabinets.

## B. À la sortie du cabinet : le problème du pouvoir de nomination du président de la République

Les études sociologiques relatives aux cabinets ministériels ont permis de mesurer l'effet du passage par un cabinet ministériel qui, selon MM. Badie et Birnbaum, permettrait aux collaborateurs ministériels d'accroître leur « surface sociale »<sup>37</sup>. Dans leurs études consacrées aux cabinets socialistes MM. Mathiot et Sawicki ont, notamment, identifié cinq types de trajectoires au sortir du cabinet : outre la retraite et l'hypothèse d'absence d'information, ils ont distingué les « fidèles » c'est-à-dire ceux qui reviennent dans leur secteur d'origine qu'il soit public ou privé ; les « mobiles » qui changent de fonction mais demeurent dans leur secteur d'activité (mobilité intra-sectorielle) ; les « "pantoufleurs" » qui quittent le service de l'État – sans obligatoirement abandonner le statut de fonctionnaire – pour gagner une position dirigeante dans le secteur privé ou dans le secteur public ou nationalisé concurrentiel ; « les nommés » qui n'appartiennent pas initialement à la fonction publique mais bénéficient, à la faveur de leur passage en cabinet, d'une nomination dans celle-ci par le tour extérieur ou à travers des positions de contractuels de longue

<sup>24</sup> B. Chenot, « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, n° 36, 1986, p. 83.

<sup>25</sup> J.-C. Colliard, « Que peut le président ? », *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 18.

<sup>26</sup> P. Avril, « Diriger le Gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 37. Pour d'autres ex., voir notam. F. Dreyfus, « La géométrie variable des rapports de force », in J.-M. Eymeri-Douzans, X. Bioy et S. Mouton (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 619 et s.

<sup>27</sup> Rappelons que l'article 6 de la DDHC énonce que « Tous les citoyens, étant égaux [aux yeux de la loi], sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

<sup>28</sup> V. F. Edel, « Les réformes de l'encadrement juridique des cabinets ministériels en France : quelle amélioration de la transparence et de la probité ? », *Éthique publique* [En ligne], vol. 20, n° 1, 2018 et M. Caron, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement (...)*, op. cit., p. 492 et s.

<sup>29</sup> Art. 4 du décret n° 2008-15 du 4 janv. 2008.

<sup>30</sup> Art. 6 du même décret.

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> Art. 12 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 déc. 1958.

<sup>33</sup> Art. 1 du décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017.

<sup>34</sup> V. Décret n° 2017-1803.

<sup>35</sup> Art. 11 de la loi n° 2017-1339 du 15 sept. 2017 *pour la confiance dans la vie politique*.

<sup>36</sup> Ce fut le cas de Raphaële Rabatel nommée le 30 oct. 2018 au cabinet de la secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargée des personnes handicapées et qui, au sortir du cabinet, obtint le poste de directrice de la communication de La Française des Jeux (V. BQ du 10 avril 2019).

<sup>37</sup> P. Birnbaum & B. Badie, « L'autonomie des institutions politico-administratives », *RF sc. pol.*, n° 2, 1976, p. 287.

## Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

durée [...] et les "politiques" qui gagnent ou regagnent les appareils partisans comme élus ou plus rarement comme attaché parlementaire ou permanents d'organisation »<sup>38</sup>.

Outre l'examen de telles trajectoires, il pourrait sembler utile d'élaborer une grille d'analyse établissant l'identité de l'autorité de désignation. Dans un travail antérieur<sup>39</sup>, nous avons en effet démontré que, *en droit*, la compétence de nomination du président de la République est une compétence nominale : le président de la République est généralement habilité à nommer (*ie* à pourvoir à certaines fonctions publiques) mais non à désigner (*ie* à choisir les personnes à nommer). Or, cette compétence s'est très tôt muée en un *pouvoir de nomination et de désignation* capté par le Président de la République ; cela tient au pouvoir de nomination lui-même, qui dispose de ce qu'avec Foucault nous avons proposé d'appeler un effet panoptique : les bénéficiaires (ou potentiels bénéficiaires) des nominations sont « pris dans une situation de pouvoir dont ils sont eux-mêmes les porteurs<sup>40</sup> », ce qui permet d'expliquer qu'ils acceptent un certain nombre de rôles qui ne se laissent pas saisir par le droit.

De ce point de vue alors, la question serait la suivante s'agissant des cabinets ministériels : le pouvoir de nomination capté par le président de la République institue-t-il une forme de distorsion des fidélités ? N'induit-il pas une fidélité des collaborateurs ministériels vis-à-vis de la présidence davantage que vis-à-vis des ministres ? C'est précisément pour répondre à de telles questions qu'il serait utile d'identifier qui est l'autorité de nomination et qui est l'autorité de désignation.

À titre purement indicatif, relevons que, parmi les soixante-douze collaborateurs ayant quitté les cabinets ministériels depuis janvier 2019<sup>41</sup>,

vingt ont bénéficié d'une nomination présidentielle. Outre deux nominations au cabinet du président de la République lui-même, on peut dénombrer trois nominations d'ambassadeurs et consuls généraux, une nomination du directeur général d'un CHU, la nomination de deux préfets, celle de deux directeurs d'administration centrale, cinq nominations au tour extérieur (une au Conseil d'État, deux dans la magistrature judiciaire, deux à la Cour des comptes), la nomination d'un inspecteur général de l'éducation nationale, celle d'un délégué interministériel, celle d'un directeur d'établissement public administratif et la nomination du directeur général d'une ARS. Il faudrait évidemment affiner l'analyse, élargir l'échantillon et surtout se demander si et dans quelle mesure la nomination présidentielle intervenue à la sortie du cabinet constitue une continuité dans la carrière ou effectivement une promotion inattendue. Il faudrait également déterminer, en toute hypothèse, qui a effectivement désigné les bénéficiaires des nominations. Cet article se clôt ainsi sur la promesse de recherches à venir, en collaboration avec des politistes.

Pour conclure donc, si l'on a relativement gagné en publicité, sinon en transparence, un problème central demeure : s'évertuer à encadrer un phénomène de pouvoir qui ne se situe pas toujours là où l'on pense est d'avance voué à l'échec et c'est finalement le principe même de responsabilité qui s'en trouve encore fragilisé. Peut-on se féliciter d'un relatif accroissement de la transparence en matière de nomination dans les cabinets ministériels lorsque celui-ci accompagne le déclin de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement au profit du président de la République ? ■

<sup>38</sup> F. Sawicki & P. Mathiot, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France », *RF sc. pol.*, n° 2, 1999, p. 233.

<sup>39</sup> L. Sponchiado, *La Compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Parlementaire et Constitutionnelle », février 2017, 718 p.

<sup>40</sup> M. Foucault, *Surveiller et punir*, Gallimard-NRF, coll. « Bibliothèque des histoires », 1979, p. 202-203.

<sup>41</sup> Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 16 septembre 2019.