

Atelier D

CATTA Jean-Régis, Chef de cabinet, Commissariat général à l'investissement

Titre

## **Les cabinets ministériels, d'un contre-pouvoir à un pouvoir non contrôlé**

Résumé

Les cabinets ministériels sont rarement regardés comme une institution juridique à part entière. Leur nature intrinsèquement politique – dont découle leur caractère irréductiblement diversifié, fluctuant en fonction des personnalités ministérielles, de la configuration partisane, des traditions administratives spécifique à chaque ministère, etc. – semble par avance vouer à l'échec une telle perspective. Du point de vue du droit constitutionnel, ce n'est pas tant le rôle joué par les membres du cabinet *vis-à-vis du ministre* qui importe – la fonction de conseil étant par nature insaisissable sur un plan juridique –, mais bien le *pouvoir* qu'ils exercent *ad extra* au nom de ce dernier. Or le lieu au sein duquel le cabinet exerce un tel pouvoir n'est autre que le ministère lui-même. Vis-à-vis des services ministériels, le cabinet ministériel agit en effet comme une véritable institution, chargée au nom du ministre d'en assurer un contrôle politique.

Appréhender ainsi le cabinet ministériel permet de clarifier le phénomène d'institutionnalisation coutumière dont ils sont issus et de l'inscrire résolument dans l'histoire constitutionnelle. C'est en effet dans le sillage des mutations constitutionnelles du Conseil d'Etat impérial tout au long du XIXe siècle que se sont développés les cabinets ministériels. Alors que le pouvoir du Conseil d'Etat impérial vis-à-vis de l'administration reposait sur un monopole en matière de *rédaction* des projets de loi et de règlements d'administration publique, le pouvoir du cabinet ministériel va se cristalliser peu à peu autour de la *signature ministérielle*, dont il va s'accaparer le contrôle, au détriment des bureaux ministériels. Ils apparaissent donc dès l'origine comme des instruments destinés à contrer le pouvoir administratif. De ce point de vue, vilipender la propension des cabinets à « faire écran » entre les ministres et les administrations – comme le font la plupart des rapports administratifs qui traitent du sujet – revient en réalité à nier leur raison d'être primitive. Cela étant, l'expansion numérique des cabinets ministériels mais également la proportion très importante de fonctionnaires issus des services ministériels en leur sein ont contribué peu à peu à dénaturer ce positionnement initial. Ils sont paradoxalement dénoncés aujourd'hui comme l'incarnation même de l'emprise des directions administratives sur le ministre. D'un contre-pouvoir informel et dynamique, ils semblent devenus à certains égards un pouvoir à part entière, bien difficile à contrôler.