

Atelier D

GUÉRIN-BARGUES Cécile, Professeur, Université d'Orléans, CRJ Pothier - Institut Michel-Villey

Titre

La déontologie des ministres à travers le prisme de la charte du 18 mai 2012

Résumé

La signature, le 18 mai 2012, de la charte de déontologie des ministres, lors du premier conseil des ministres du gouvernement Ayrault, n'a guère attiré l'attention de la doctrine. Première manifestation de la « République exemplaire » que François Hollande s'était engagé à établir lors de la campagne présidentielle de 2012, l'analyse de ce texte, au regard de l'affaire « Cahuzac », de ses suites et de la réflexion relative à la déontologie des gouvernants qui se poursuit depuis plusieurs années, n'est pourtant pas sans intérêt. La Charte, qui rompt avec une déontologie des ministres jusque-là éparse et assez largement confidentielle (par voie de circulaires essentiellement), est le signe que le renforcement des instruments déontologiques, sensible dans le secteur privé comme dans la vie publique, atteint dorénavant les plus hautes sphères de l'exécutif. Texte relativement rigoureux, éminemment politique (gage donné aux centristes, comprenant en creux une dénonciation de la politique des prédécesseurs), il pratique allégrement le mélange des genres. Celui-ci est perceptible tout d'abord du point de vue de la nature des recommandations, puisqu'au rappel des principes cardinaux du régime parlementaire (solidarité, collégialité) viennent s'ajouter des recommandations beaucoup plus sectorielles qui relèvent d'une sorte de droit commun de la déontologie (préconisations relatives au processus décisionnel, à l'attitude personnelle ou à la prévention des conflits d'intérêts). Il l'est également du point de vue du sujet de la déontologie : tandis que dans le secteur public, éthique et déontologie concernent principalement la fonction administrative, la Charte entend embrasser la fonction du ministre dans sa double composante (membre du gouvernement, chef d'une administration) et n'hésite pas à viser l'homme privé au-delà du ministre.

Notre contribution aura pour objet de proposer une analyse de ladite Charte à l'aune d'une perspective constitutionnelle et comparatiste.

Il s'agira tout d'abord de s'efforcer d'en mesurer l'utilité et l'impact au regard de la spécificité de la fonction ministérielle. La Charte s'efforce en effet de situer le ministre qui prend ses fonctions dans son milieu constitutionnel : elle souligne avant tout son appartenance à un gouvernement collégial solidairement responsable devant le pouvoir législatif. Si le rappel du principe même du régime parlementaire peut surprendre au sein d'une charte de déontologie, il n'est sans doute pas dépourvu d'utilité, tant sont nombreuses, sous la Vème République, les incitations à l'individualisme. Demeure néanmoins le problème très politique de la sanction des contrevenants.

Nous aimerions ensuite montrer que ce type d'instrument s'avère nécessairement plus ambitieux qu'efficace. L'histoire politique récente est en effet riche en violations de principes déontologiques pourtant hautement proclamés : affaire Cahuzac, mais aussi, dans une moindre mesure, déclarations de ministres qui s'affranchissent régulièrement des obligations de collégialité et de solidarité. L'exigence déontologique n'a pourtant en rien perdu de sa force et ressurgit régulièrement pour justifier des réformes législatives d'ampleur, à l'instar des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Pourtant, si ces dernières s'efforcent de définir une politique ambitieuse de prévention des conflits d'intérêts, celle-ci est confiée à une nouvelle AAI dont la composition, l'absence de droit de communication propre ou de réels

pouvoirs d'enquête laisse mal augurer de l'efficacité. Ici comme ailleurs, le législateur aurait pourtant eu beaucoup à gagner à s'inspirer de la réflexion engagée à l'étranger. Ainsi, le Royaume-Uni, pourtant ébranlé par l'affaire des notes de frais des ministres parlementaires, après avoir un temps envisagé une solution administrative de ce type y a finalement renoncé, craignant la mise en place d'une institution éloignée de la pratique quotidienne et dont le fonctionnement suppose que les hommes politiques s'abstiennent d'en contourner les règles. Or ce n'est assurément pas de la vertu personnelle qu'il faut attendre le bon fonctionnement de la machinerie constitutionnelle, mais bien d'un agencement raisonné des institutions. Une réflexion proprement constitutionnelle incite en effet à écarter cette solution administrative au profit d'une rénovation des commissions parlementaires, apte à permettre à la représentation nationale de s'acquitter correctement des missions de contrôle du gouvernement que lui confie l'article 24 de la Constitution.