

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

*« À l'heure où l'on discourt à l'infini sur l'État de droit, qui s'inquiète de l'énorme contradiction résultant de ce que cette structure, institution purement coutumière et lieu effectif du pouvoir, n'est pas soumise au droit (ou si peu) ? »*

O. Beaud<sup>1</sup>

Les cabinets ministériels se racontent plus aisément dans l'ombre de la République<sup>2</sup> qu'à la lumière du droit constitutionnel. En règle générale, ils n'intéressent guère les publicistes, qui ne les considèrent pas comme une réalité politique autonome, dissociable des ministres, dotée de compétences propres. Absence de singularité organique et défaut de spécificité fonctionnelle, l'affaire paraît entendue : les cabinets ministériels ne paraissent pas constitutifs d'un réel *pouvoir*. L'analyse proposée par Guy Carcassonne il y a vingt ans, selon laquelle *« le cabinet n'est nullement un protagoniste à part entière, ayant en propre sa légitimité, sa compétence et sa fonction »*, et qu'en d'autres termes *« il n'est de ministre que collectif : "le titulaire du poste + son cabinet" »*<sup>3</sup>, reste largement partagée. Pourtant, il est possible de retracer la généalogie des cabinets ministériels en montrant qu'ils sont apparus dans le sillage immédiat du Conseil d'Etat impérial, et selon une logique institutionnelle comparable. Dans cette perspective, ils peuvent être regardés comme un véritable contre-pouvoir administratif, doté d'une compétence et d'une fonction propre (I). Vilipender leur propension à « faire écran » entre les

---

<sup>1</sup> O. Beaud, *Le sang contaminé*, op.cit., p. 166. Dans le même sens, v. R. Rémond, « Introduction », in *Quarante ans de cabinets ministériels*, op. cit., p. 14 : *« S'il est vrai que les cabinets sont aujourd'hui une pièce maîtresse du système de gouvernement, qu'ils ont une part essentielle à l'élaboration des décisions, ne méritent-ils pas autant de retenir l'attention que les pouvoirs institués sur lesquels le regard des observateurs comme la réflexion des analystes se sont longtemps concentrés presque exclusivement ? »*

<sup>2</sup> Cf. O. Schrameck, *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 2006.

<sup>3</sup> G. Carcassonne, « Typologie des cabinets », *Pouvoirs*, n°36, 1986, p. 85.

ministres et les administrations – comme le font la plupart des rapports administratifs qui traitent du sujet – revient donc en réalité à nier leur raison d'être originelle. Il est vrai en revanche que leur expansion numérique quasi ininterrompue depuis plus d'un siècle et la proportion très importante de fonctionnaires issus des directions ministérielles en leur sein ont contribué peu à peu à obscurcir cette logique institutionnelle primitive. 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 (II)

## I/ LES CABINETS MINISTERIELS, REMPARTS CONTRE LE POUVOIR ADMINISTRATIF

Si l'on s'en tient aux informations fournies par les *Almanachs*, ces fameux annuaires administratifs nés sous l'Ancien Régime et édités jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, le développement des cabinets ministériels se regarde essentiellement comme une excroissance graduelle des secrétariats intimes des ministres, corrélative avec l'affermissement du parlementarisme. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'ils sont considérés bien souvent comme une forme de parasitisme institutionnel propre à la France, une « *instance où se nouent intrigues et carrières, instance qu'il faudrait supprimer par quelques mesures énergiques* »<sup>4</sup>. Ils s'inscrivent pourtant dans la logique même du constitutionnalisme à la française, en ce qu'il s'est construit dès l'origine dans un rejet presque obsessionnel du « pouvoir administratif » (1). Sous la Restauration puis la Monarchie de Juillet, les ministres ont bien sûr été confrontés à la puissance grandissante des assemblées, mais ils ont également dû faire face – et de manière bien plus immédiate – à la disparition du Conseil d'Etat tel qu'il avait été conçu par Napoléon, c'est-à-dire comme un « contre-pouvoir administratif ». Le surgissement des cabinets ministériels trouve là un élément d'explication décisif (2).

---

<sup>4</sup> Pierre Legendre, « Les cabinets de la III<sup>e</sup> République après la grande guerre », in *Origines et histoires des cabinets des ministres en France*, Actes du colloque consacré à l'histoire des cabinets ministériels, Genève, Droz, 1975, p. 77.

## 1/ Contrer le pouvoir administratif, une obsession du constitutionnalisme français

La crainte du « pouvoir administratif » s'exprime de manière étonnamment homogène dans les constitutions de la période révolutionnaire, qui se montrent unanimement soucieuses de retirer aux administrations ministérielles toute participation à *la formalisation des règles de droit*. Le pouvoir de l'administration n'est bien sûr pas désigné comme tel dans les textes, on ne trouve nulle part l'expression « pouvoir administratif ». Il se lit entre les lignes et concerne principalement deux champs de compétence, celui de l'initiative législative et celui du pouvoir réglementaire, pour lesquels l'influence de l'administration est particulièrement redoutée. Ainsi, en 1791 comme en 1795 – à quatre ans d'intervalle, les mots utilisés sont identiques – le pouvoir d'initiative législative accordé au Roi ou au Directoire ne pouvait pas dépasser le stade de l'invitation « à prendre un objet en considération »<sup>5</sup>. S'agissant du Directoire, l'article 163 précisait de manière symptomatique que les mesures proposées ne devaient en aucun cas se présenter comme « des projets rédigés en forme de loi » ce qui laisse à penser que la pratique était devenue courante. Cet ajout montre toute l'importance accordée par les constituants au travail de *rédaction* des textes normatifs, qu'ils entendent clairement soustraire aux administrations ministérielles pour se le réserver dans son intégralité. Bien que les vicissitudes constitutionnelles n'aient pas manqué, la doctrine est donc restée invariable, qu'il s'agisse d'ailleurs de l'initiative législative comme du pouvoir réglementaire. Dans la Constitution du 22 août 1795, à l'instar de la Constitution du 3 septembre 1791, n'accorde au Directoire (au roi en 1791) aucun autre moyen d'exécution des lois que celui de « faire des proclamations conformes aux lois ». Cette foi quasi religieuse dans les vertus autosuffisantes de la loi, caractéristique du constitutionnalisme révolutionnaire<sup>6</sup>, ne va pas résister à l'épreuve des faits.

Le pouvoir administratif révèle toute sa mesure à travers le problème redoutable de l'interprétation de la loi<sup>7</sup>. En effet, la valeur normative d'un acte juridique n'est pas intrinsèque à l'acte lui-même, elle dépend notamment de la réalité à laquelle l'acte est censé s'appliquer<sup>8</sup>. L'*application* d'un texte normatif

<sup>5</sup> Cf. Constitution du 3 septembre 1791, Titre III, chap. III, sect. première, art. 1 ; Constitution du 22 août 1795, art. 163.

<sup>6</sup> Cf. à ce sujet S. Rials, « Sieyès ou la délibération sans la prudence. Éléments pour une interprétation de la philosophie de la Révolution et de l'esprit du légicentrisme », *Droits* n°13, 1991, P.U.F., p. 123.

<sup>7</sup> Cf. O. Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, P.U.F., 1994, p. 191.

<sup>8</sup> V. F. Müller, *Discours de la méthode juridique*, Paris, P.U.F., 1996. Cet ouvrage insiste sur le fait que la norme n'est pas dans le texte lui-même mais qu'elle est le résultat de la concrétisation de ce même texte. Dans sa « Présentation du traducteur », O. Jouanjan explique notamment que « la normativité est une qualité dynamique de la norme prise dans son rapport à la réalité : la norme ordonne une réalité en même temps qu'elle est, partiellement, déterminée par elle » (p. 15).

suppose un acte d'interprétation, de même d'ailleurs que sa *formulation*. Une initiative législative, par exemple, s'inscrit toujours dans une perspective politique particulière, qui ne prend sens que par rapport à une interprétation singulière de la réalité politique, sociale, économique ou internationale. Le problème de l'interprétation se situe donc à la fois en amont et en aval de toute production normative. Une administration qui n'a pas la possibilité d'interpréter le droit se trouve dans l'incapacité totale d'en assurer l'application concrète. Or elle dispose par ce biais d'un pouvoir potentiel incommensurable : en contribuant à fixer le sens des lois, elle participe indirectement à la fonction législative. En concevant l'acte d'application de la loi comme un acte de pure connaissance, ne nécessitant aucun pouvoir d'appréciation personnelle, la pensée révolutionnaire rendait donc impossible toute actualisation effective du droit.

La création du Conseil d'Etat par Napoléon est une réponse originale à cette difficulté. Le fait de lui confier la *rédaction* des lois et des règlements d'administration publique, leur *interprétation* ainsi que le *contentieux* de leur application, lui permettait de maîtriser pleinement *l'intentionnalité du droit*. Tout en reconnaissant aux administrations ministérielles une relative autonomie dans l'application du droit, il confiait à un organe politiquement sûr le soin de préciser le « *contenu de pensée* »<sup>9</sup> véhiculé par les normes. Il évitait ainsi l'erreur qu'avaient commise les assemblées législatives désireuses de considérer les administrations comme de purs « *canaux par lesquels la loi est transmise* »<sup>10</sup>, tout en disposant d'un contre-pouvoir administratif particulièrement efficace. Divisé en cinq sections correspondant aux cinq ministères existants – Finances, Législation civile et criminelle, Guerre, Marine et Intérieur –, amené à contrôler aussi bien l'élaboration des projets de loi susceptibles d'émaner des administrations ministérielles que la bonne exécution par elles des règlements, le Conseil d'Etat détenait *de facto* une autorité politique considérable à leur égard, que l'on peine à imaginer aujourd'hui<sup>11</sup>. Or, si sa légitimité dans le domaine contentieux n'a quasiment jamais été contestée au cours de l'histoire constitutionnelle, ses compétences en matière de contrôle politique de l'administration – intimement liées au

---

<sup>9</sup> Cf. P. Amsselek, « Le rôle de la pratique dans la formation du droit », *RDP*, 1983, p. 1476 : « *ce n'est pas le verbe du législateur, le texte de la loi lui-même, qui est constitutif d'une norme juridique, mais son sens, ce qu'il veut dire, ce qu'il vise à évoquer à l'esprit, c'est-à-dire le contenu de pensée qu'il ne fait que véhiculer* ».

<sup>10</sup> Thibaudeau, cité par M. Troper, *Terminer la Révolution*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>11</sup> V. par ex. J. Tulard, « Le Consulat et l'Empire », in *Le Conseil d'État de l'an VIII à nos jours. Livre jubilaire du deuxième centenaire*, Adam Biro, Paris, 1999, p. 22 : « *Le rôle du Conseil a été considérable sous le Consulat. Bonaparte prenait plaisir à le présider et lui demandait souvent son avis sur les sujets les plus divers, de la déportation des Jacobins après l'explosion de la machine infernale aux moyens de pacifier la Vendée, des questions touchant les biens nationaux aux problèmes de crédit, sans parler des codes. [...] Les séances du Conseil d'État, qui se tenaient aux Tuileries, étaient souvent très longues et, commencées le matin vers sept heures, pouvaient durer jusqu'à la nuit.* »

destin de l'Empire – ont été amoindries une première fois sous la Restauration, puis réhabilitées entre 1848 et 1870, puis remises en cause une seconde fois sous la III<sup>e</sup> République. Elles ne disparaîtront définitivement qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette valse-hésitation de l'histoire constitutionnelle à l'égard du Conseil d'État présente d'étroites corrélations avec le mouvement d'institutionnalisation des cabinets ministériels : au fur et à mesure que l'institution napoléonienne s'est éloignée du pouvoir politique, le contrôle de l'administration par le gouvernement est devenu l'apanage des cabinets ministériels<sup>12</sup>.

## *2/ L'émergence du cabinet ministériel, un héritage du Conseil d'Etat impérial*

Rapprocher les cabinets ministériels du Conseil d'Etat primitif se justifie tout d'abord pour des raisons organiques et fonctionnelles. Les points communs sont nombreux. Ainsi, dans les deux cas, les membres sont nommés et révoqués *ad nutum*. Revêtus de la légitimité personnelle de l'organe dont ils dépendent – le Premier consul puis l'Empereur d'un côté, les ministres de l'autre – ils ne peuvent agir qu'au nom de ce dernier et ne disposent d'aucun pouvoir formel à l'égard des directions administratives<sup>13</sup>. Bien que, juridiquement, la décision ne leur appartient aucunement – d'un côté comme de l'autre ils sont censés n'avoir qu'un rôle purement consultatif – ils exercent *de facto* une véritable tutelle sur les directions administratives. Soulignons également qu' à l'image des cabinets ministériels modernes, le Conseil d'Etat primitif « *se signalait par une remarquable absence de formalisme* » et qu'en définitive, il ne « *représentait guère plus qu'un groupe de personnalités hautement compétentes que, dans une crise historique, le démon créateur de Napoléon avait réunies autour de lui pour qu'elles l'aidassent à réaliser les vastes projets qu'il avait en tête et à soumettre à sa direction effective toute la machinerie du pouvoir* »<sup>14</sup>. La compétence exclusive de formalisation des projets de loi et des règlements d'administration publique reconnue au Conseil d'Etat par la Constitution de l'an VIII constituait néanmoins un moyen juridique

---

<sup>12</sup> P. Legendre l'avait pressenti, tout en regrettant l'absence d'études sur ce sujet : « *Je relève ces faits, afin qu'on puisse bien voir que l'histoire des Cabinets est absolument inséparable de l'histoire générale des institutions de Conseil, institutions si importantes pour les rapports de l'Administration avec les instances politiques suprêmes de l'État et pour les rapports de direction au sein même de l'Administration. Je ne fais qu'effleurer ces problèmes, à peine déblayés et pour lesquels les travaux historiques sont à peu près inexistantes ; observation pour moi désolante* » (« Les cabinets ministériels de la III<sup>e</sup> République », in I.F.S.A., *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Ed. Cujas, 1973, p. 204).

<sup>13</sup> Cf. C. Poutier, *L'évolution des structures ministérielles de 1800 à 1944*, Thèse, Paris, 1960, p. 100 : « *Malgré son autonomie effective et son autorité apparente, le Conseil d'État n'est finalement que le principal instrument du pouvoir personnel exercé par le Chef de l'État.* »

<sup>14</sup> C.-J. Hamson, *Pouvoir discrétionnaire et contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris, L.G.D.J., 1958, p. 67.

très efficace d'asseoir son autorité. Les cabinets ministériels, en raison de leur existence en marge du droit écrit, n'ont jamais disposé explicitement d'une telle compétence. Pour autant, la tâche principale de ces derniers consiste depuis l'origine à examiner en amont l'ensemble des documents soumis à la signature ministérielle<sup>15</sup>. Leur fonction de contrôle politique de l'administration a progressivement pris sens autour du contreseing ministériel, en corrélation avec l'affermissement du parlementarisme moniste. Détenant le pouvoir de soumettre ou non un texte à la signature du ministre, les cabinets ministériels sont parfaitement en mesure de le corriger ou de demander à ce qu'ils le soient. Par conséquent, ils bénéficient également, quoique de manière indirecte et informelle, d'une compétence de formalisation des textes juridiques en dernière instance. En ce sens, le mode particulier de relation qu'ils entretiennent aujourd'hui avec les administrations ministérielles se révèle comparable avec celui qui caractérisait le Conseil d'Etat de l'an VIII.

Cette proximité institutionnelle entre le Conseil d'État primitif et les cabinets ministériels modernes n'est pas le fruit du hasard. Au moment de la Restauration, ce symbole de l'Empire est en effet démantelé de manière presque prémonitoire : ses « sections » deviennent des « comités » formellement présidés par les ministres et *physiquement installés au sein même des ministères*. Aux termes de l'article 11 de l'ordonnance du 23 août 1815, ces comités avaient compétence pour préparer « *les projets de lois, ordonnances, règlements et tous autres relatifs aux matières comprises dans les attributions des départements ministériels auxquels ils sont attachés* ». L'article 12 précise que « *chacun desdits comités connaîtra en outre des affaires administratives que le ministre dont il dépend jugera à propos de lui confier* »<sup>16</sup>. Cette dernière formulation, qui sera d'ailleurs reprise par les *Almanachs* pour décrire les fonctions des comités du Conseil d'État, est susceptible d'interprétations diverses<sup>17</sup>. Elle suggère en tout cas l'existence d'une certaine connexité entre ces comités et les premiers cabinets intimes des ministres, qui

---

<sup>15</sup> V. par ex. H. Chardon, *L'administration de la France – Les fonctionnaires*, Paris, Perrin et C<sup>ie</sup>, 1908, p. 127 : « *Quel est donc le rôle normal d'un chef de cabinet ? Dans sa surveillance incessante de l'administration, le ministre a besoin d'être aidé. Nous avons vu que son contrôle se manifeste actuellement par l'examen des pièces qu'il faut signer, que cette signature est hors de proportion avec l'importance des affaires, et la nature des attributions ministérielles, mais si réduite qu'elle soit, fût-elle ramenée à un visa des affaires les plus importantes, à un examen des réclamations qu'elles ont pu soulever, ce contrôle exigerait encore un temps considérable ; quelle que soit sa puissance de travail, le ministre n'y peut suffire : il doit être aidé. Par qui ? Par des fonctionnaires permanents du ministère ? Ce serait confier le contrôle aux contrôlés. Le ministre doit donc amener avec lui des gens en qui il a une confiance absolue, qui sont ses hommes, pour l'aider dans cette besogne journalière, lui signaler les erreurs, les abus, et multiplier sa puissance d'action et de contrôle. Renfermée dans ces limites, la fonction est une conséquence de l'organisation des ministères et un rouage nécessaire.* »

<sup>16</sup> Ordonnance du 23 août 1815, art. 10 et 11, in *Recueil Duvergier*, t. XX, p. 42-43. L'article 12 précise « *et notamment de celles qui, par leur nature, présenteraient une opposition de droits, d'intérêts ou de prétentions diverses, telles que les concessions de mines, les établissements de moulins, usines, les dessèchements, les canaux, partages de biens communaux, etc.* ».

<sup>17</sup> Cf. B. Olivier-Martin, *Le Conseil d'État de la Restauration*, Thèse pour le doctorat, Sirey, Paris, 1941, p. 16.

sont apparus quant à eux pour permettre au ministre de « *se réserver* » l'examen de certaines affaires. Ainsi, les comités du Conseil d'État et les premiers cabinets de ministre poursuivaient en partie une finalité comparable : assurer une certaine indépendance des ministres à l'égard de leur administration.

Dans les faits, les ministres utilisaient de manière très inégale les comités. À partir de 1830, seule la moitié des ministres y a fréquemment recours<sup>18</sup>. Le fait que les membres de ces comités n'étaient pas nommés par les ministres mais par le roi n'est probablement pas étranger à la volonté ministérielle de les contourner : le cabinet permettait pareillement de soustraire aux bureaux l'examen de certaines affaires tout en préservant l'autonomie des ministres. Une lecture attentive des *Almanachs* montre toutefois l'existence d'une réelle porosité de fait entre les comités du Conseil d'État et les entourages ministériels. La naissance des cabinets ministériels et l'évolution du Conseil d'État semble participer en réalité d'un même mouvement, lié au développement des mécanismes parlementaires. Les premiers accompagnent le renforcement de l'emprise politique des ministres sur leur administration ; le second s'éloigne du gouvernement au fur et à mesure que s'affirme le principe de l'irresponsabilité politique du chef de l'État<sup>19</sup>.

La disparition des secrétaires généraux des ministères, concomitante avec la consécration du parlementarisme moniste de la III<sup>ème</sup> République en 1879, marque l'avènement des cabinets ministériels modernes. « *La III<sup>e</sup> République apparaît comme une accommodation, un modus vivendi. La tradition démocratique issue de la Révolution s'exprime dans les assemblées élues, qui délèguent leurs membres au gouvernement sous le contrôle étroit des interpellations et des crises ministérielles. Mais la tradition administrative napoléonienne persiste avec la même vigueur. La liaison se fait par les cabinets ministériels* », analysait A. Siegfried il y a un demi-siècle, avec beaucoup de clairvoyance<sup>20</sup>. Du point de vue *fonctionnel*, dans la mesure où ils constituent désormais un véritable contre-pouvoir administratif, les cabinets ministériels s'inscrivent effectivement dans le sillage de l'institution napoléonienne. Toutefois, ils exercent cette fonction

---

<sup>18</sup> Cf. *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974*, Paris, éditions du CNRS, 1974, p. 349 : « *En définitive, à cette époque, sur les neuf ministères existants, quatre, l'Intérieur, la Justice, l'Agriculture et le Commerce, les Travaux Publics utilisaient plus fréquemment et plus largement le Conseil d'État que les autres départements ministériels, Affaires Étrangères, Instruction Publique, Finances, Guerre et Marine.* »

<sup>19</sup> Le Conseil d'État retrouve son unité institutionnelle en 1840. Les « comités » disparaissent des ministères et rejoignent le comité du contentieux ; ils reprennent le nom de « section » et sont regroupés au Palais d'Orsay. Cf. M. Bouvet, *Le Conseil d'État sous la Monarchie de Juillet*, Paris, L.G.D.J., 2001, p. 220.

<sup>20</sup> A. Siegfried, *De la III<sup>e</sup> à la IV<sup>e</sup> République*, Paris, Grasset, 1956, p. 45.

selon une modalité *organique* originale, dispersée, qui s'explique par la logique institutionnelle spécifique du parlementarisme républicain. L'affermissement de la responsabilité politique des ministres transforme en effet radicalement la signification du seing ministériel, qui devient le lieu véritable de toute décision politique. Désormais, la signature ministérielle est en quelque sorte « protégée » par le cabinet du ministre, afin d'endiguer toute influence excessive des directions administratives sur la rédaction des projets de loi et de décret, c'est-à-dire *in fine* sur la politique du gouvernement.

## II/ LES CABINETS MINISTERIELS, « BOÎTE NOIRE » DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE<sup>21</sup>

Le point d'articulation entre gouvernement et administration représente aujourd'hui un véritable angle mort du droit constitutionnel. En définitive, ce n'est que depuis la Troisième République que les constitutions écrites ont totalement délaissé la question des *modalités* du contrôle politique de l'administration, c'est à dire depuis que le Conseil d'Etat a définitivement quitté la partie au profit des cabinets ministériels. Dans les faits, à l'image de ces établissements publics « à double visage », qui gèrent sous la même dénomination et avec une seule structure un service public à caractère industriel et commercial et un service public de nature administrative, la dénomination « cabinet ministériel » recouvre en réalité deux types de fonctions bien distinctes. Sous un masque institutionnel unique, le cabinet agit à la fois comme un contre-pouvoir administratif et comme un prestataire de service vis-à-vis de la personne du ministre (relations parlementaires, agenda, déplacements, relations presse). Ces deux facettes présentent à l'évidence de très nombreux points de convergence et ce n'est pas un hasard si elles sont rassemblées dans un seul organe. Elles manifestent pour une part l'ambivalence originelle des cabinets ministériels, issus à la fois des secrétariats intimes et du Conseil d'Etat impérial. Si cette dualité fonctionnelle transparaît d'ailleurs dans de nombreux travaux consacrés aux cabinets ministériels, elle reste mal comprise et fausse toute velléité de réforme du système (1). Alors que l'assimilation du cabinet au ministre apparaît aujourd'hui largement dépassée,

---

<sup>21</sup> Cf. O. Beaud, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, P.U.F., coll. Béhémoth, 1999, p. 166 : le cabinet ministériel apparaît comme la « boîte noire » du système dans laquelle les responsabilités sont diluées et incontrôlables »



notamment du point de vue de l'exigence constitutionnelle de responsabilité politique, un renouveau de la réflexion juridique serait bienvenu (2).

### *1/ L'impossible réforme des cabinets ministériels*

Les critiques sont nombreuses à l'endroit des cabinets ministériels, mais elles procèdent bien souvent d'une lecture erronée de l'histoire constitutionnelle. « Réduire les cabinets à ce qu'ils doivent être », comme le proposait le rapport Picq il y a vingt ans<sup>22</sup>, suppose avant tout de connaître ce qu'ils sont vraiment. Or, à la lecture de nombreux rapports officiels ainsi que des circulaires commises par divers Premiers ministres sur ce sujet, on constate un profond malentendu. Dans la fameuse circulaire de 1988 « relative à la méthode de travail du gouvernement » signée par le Premier ministre Michel Rocard par exemple, on pouvait lire ceci :

*« La vocation du cabinet ministériel, telle que la comprend une tradition administrative française trop souvent méconnue [sic], est d'assurer une liaison entre le ministre, d'une part, ses services et les autres départements ministériels d'autre part. Le cabinet ne doit en aucun cas "faire écran" entre le ministre et ses services. Il est donc indispensable que vous établissiez des relations de collaboration suivies avec les directeurs de vos administrations centrales. Dans cet esprit, j'ai limité le nombre des membres de vos cabinets, poursuivant les efforts antérieurs dans ce sens. »*

Les termes employés sont très révélateurs de l'aveuglement persistant des mentalités à l'endroit des cabinets ministériels. Leur reconnaître une simple tâche de « liaison » élude toute idée de participation au processus décisionnel. Exiger qu'ils ne fassent en aucun cas « écran » entre le ministre et l'administration va à l'encontre du fondement même de leur existence. S'ils se sont développés tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, c'est précisément pour faire « écran », pour empêcher l'administration de s'accaparer la fonction gouvernementale. Or les représentations véhiculées notamment par cette circulaire sont très largement partagées. Le rapport Picq reprendra la même idée en 1994 :

*« Autrefois constitués de quelques collaborateurs personnels des ministres, qui arrivaient et repartaient avec eux, ils sont devenus un écran, ni politique ni administratif, entre la politique et l'administration.<sup>23</sup> »*

---

<sup>22</sup> Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par J. Picq, *op. cit.*, p. 105.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 95.

Deux ans plus tard, la circulaire inaugurale du gouvernement Juppé reprend le diagnostic établi par M. Rocard. Elle déplore que les cabinets aient vu, « *au fil du temps, s'accroître leur effectif tandis qu'ils tendaient, de plus en plus, à s'interposer entre le ministre et son administration* ». Oublieuse de l'histoire, elle considère qu'il s'agit d'une « *dérive* » qui « *ne facilite pas l'adhésion des services administratifs à la politique définie par le Gouvernement et appliquée par le ministre* » et qui « *rend trop souvent la perception de cette politique tributaire d'une "administration-écran" dont ni le recrutement, ni la qualification ne diffèrent pour autant fortement de celle des services* ». Alors que le cabinet ministériel, réceptacle de la confiance du ministre, constitue *de facto* un instrument essentiel de contrôle de l'activité administrative, il ne s'est jamais vu reconnaître officiellement le bien-fondé de cette fonction<sup>24</sup>.

L'existence et l'importance acquise par les cabinets ministériels font « *l'objet d'un tollé à peu près permanent* » depuis la Troisième République<sup>25</sup>. Les propositions de réforme ne manquent donc pas, mais la plupart du temps elles visent essentiellement à supprimer ce qui fait l'essence même du cabinet ministériel, c'est-à-dire le contrôle de l'administration. Soixante-dix ans avant le rapport Picq, qui préconise de « *rendre leur autorité aux directeurs d'administration centrale* »<sup>26</sup>, on trouve déjà l'idée selon laquelle « *la suppression dans tous les Ministères et Secrétariats, de cet organe "hors rang" qui s'appelle le Cabinet du Ministre* » est « *une réforme qui semble bien être de toute première urgence* »<sup>27</sup>. Les propositions contemporaines adoptent un point de vue comparable. Pourtant, constater que « *le mal est dans le système* »<sup>28</sup> ou déplorer que « *les cabinets ministériels consacrent le mélange*

---

<sup>24</sup> Dans son *Rapport sur la coordination du travail interministériel* rendu en 2007, le Conseil d'État reprend cette thématique selon laquelle le cabinet serait devenu un « écran » entre le ministre et l'administration (Mission d'audit de modernisation, Conseil d'État, Inspection générale des finances, juillet 2007, p.11).

<sup>25</sup> P. Legendre, « Les cabinets ministériels de la III<sup>e</sup> République », in *Les superstructures des administrations centrales*, Institut Français des Sciences Administratives, Cahier n°8, 1973, p. 199.

<sup>26</sup> Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par J. Picq, *op. cit.*, p. 106.

<sup>27</sup> B. Kemmel, *Essai sur l'organisation centrale des administrations en France*, Thèse, Lille, 1923, Imprimerie Duriez-Bataille, p. 44-45. Il décrit en effet ainsi l'activité du cabinet :

« *Le Cabinet n'est pas un organe régulier dans les Ministères, il n'est pas une des filières au travers desquelles doivent forcément passer toutes les questions, depuis le bureau du Ministre, jusqu'à la dactylo qui "tape" le document définitif. Son action s'exerce presque toujours "à côté", en marge de toutes les affaires. Le Cabinet du Ministre est devenu dans presque tous les ministères un véritable ministère lui-même. Le Ministre, dans l'impossibilité matérielle où il se trouve, par suite de l'organisation défectueuse de son ministère, d'administrer, par lui-même, les Directions de son ministère, a été amené, par la force des choses, à essayer de remplacer, par le "Cabinet", les organes réguliers de direction, de répartition, de transmission qui lui font défaut. Le Cabinet est donc devenu, peu à peu, le ministère lui-même, ce qu'il fallait éviter, car il y a là un déplacement d'autorité regrettable, une rupture d'équilibre nuisible au bon fonctionnement de la machine ministérielle.* »

Il propose par conséquent de supprimer les cabinets voire de les remplacer par deux organes purement techniques : un secrétariat général chargé de répartir et transmettre le travail à toutes les directions du ministère, d'une part, et un « *collège d'Administrateurs Généraux, qui se partageraient, sous l'autorité directe du ministre, la haute administration du ministère* ».

<sup>28</sup> Cf. J.-L. Seurin qui avait fait le même constat, p. 1279 : « *D'un côté le Ministre et ses collaborateurs du cabinet examinent de plus en plus les problèmes "au fond", mais du même coup, débordés, ils enterrent les dossiers et ne leur prêtent qu'une*

*des genres* »<sup>29</sup> est parfaitement vain si l'on ne précise pas dans le même mouvement que ce mode de fonctionnement est né avec le constitutionnalisme français. Vouloir « *réduire le poids des cabinets ministériels* »<sup>30</sup> est une tartufferie tant que subsiste en marge du droit écrit la volonté d'éviter toute intrusion excessive de l'administration dans la formalisation des textes juridiques.

Sous l'angle idéologique, le cabinet ministériel se trouve en réalité dans une nasse inextricable. D'un côté, les directions administratives ne peuvent qu'être défavorables au contrôle politique qu'il exerce sur elles, jugé contre-productif et préjudiciable à toute perspective stratégique de long terme<sup>31</sup>. De l'autre, les tenants irréductibles de la souveraineté législative, qui parfois s'ignorent, stigmatisent d'instinct cette institution jugée antirationnelle<sup>32</sup>. Lorsque le rapport Picq préconise que « *le ministre ne devrait garder qu'une équipe très réduite de "collaborateurs personnels" : un secrétariat particulier, un chef de cabinet secondé par le bureau du cabinet, un conseiller politique, un attaché de presse* », que « *cette équipe ne doit pas avoir de directeur* » et qu'« *aucun de ses membres ne doit pouvoir disposer d'une délégation de signature pouvant lui permettre d'engager l'État, juridiquement ou financièrement* »<sup>33</sup>, il propose en réalité d'effacer d'un trait de plume un principe consacré depuis plus de

---

*attention superficielle. De plus, l'approfondissement des questions de détail fait perdre de vue la perspective générale des problèmes. En sens inverse, les Directeurs généraux voient leur situation "abaissée" par rapport aux membres des cabinets chargés de les superviser, et prenant ombrage du prestige de cet État-Major hors-hiérarchie ils risquent d'abdiquer progressivement la responsabilité de leur service » ; « Le mal est en germe dans le système ».*

<sup>29</sup> Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par J. Picq, *op. cit.*, p. 95

<sup>30</sup> La croissance exponentielle des cabinets ministériels a été très critiquée pendant la campagne présidentielle de 1995. Cf. circulaire n°4219/SG du 18 mai 1995 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels (NOR PRMG9530015C), signée par A. Juppé : « *Le président de la République a exprimé avec la plus grande clarté sa volonté de voir l'action du Gouvernement marquée par une profonde réforme du fonctionnement des administrations centrales de l'État. Cette réforme doit, en premier lieu, se traduire par une remise en cause de la dérive constatée dans la composition des cabinets ministériels.* »

<sup>31</sup> Cf. Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par J. Picq, *op. cit.*, p. 105 : « *La méthode normale de travail doit redevenir le contact direct du ministre avec les directeurs* » qui « *sont ses meilleurs conseillers techniques, au sens propre du terme* » et Rapport Blanc, p. 69 : « *Pour conjurer un tel risque, pour permettre aux ministres de poursuivre, avec les administrations qu'ils dirigent, des objectifs stratégiques, il est nécessaire que les cabinets s'en tiennent à leur rôle de conseil politique des ministres.* »

<sup>32</sup> Cf. J.-L. Quermonne, « La « mise en examen » des cabinets ministériels, *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 74 : « *La sagesse populaire enseigne que l'on ne supprime que ce que l'on remplace. L'adage s'appliquerait, alors, à la suppression des cabinets ministériels. Elle supposerait une série de mesures concordantes, dont on peut citer gratuitement quelques-unes. Il conviendrait, d'abord, de rétablir à la tête de chaque département ministériel, sauf là où ils existent (à Matignon et au Quai d'Orsay), les secrétariats généraux supprimés après la Libération. [...] Il serait nécessaire d'interdire la mise à disposition de l'entourage des ministres de fonctionnaires poursuivant leur carrière dans leur corps d'origine. Il serait indispensable de doter, par contre, chaque ministre (ou chaque formation politique à laquelle il appartient) des crédits nécessaires au recrutement temporaire de 3 à 5 collaborateurs chargés d'assurer son secrétariat, ses rapports avec le Parlement et avec la presse et, le cas échéant, avec sa circonscription ; mais ces collaborateurs ne devraient pas être des fonctionnaires en activité. Enfin, et surtout – mais là une révision constitutionnelle s'avérerait nécessaire –, il deviendrait inéluctable de rétablir la responsabilité politique individuelle des ministres devant l'Assemblée nationale.* » V. également J.-L. Quermonne, « Conclusion », in *L'administration française est-elle en crise ?* (dir. P. Muller), L'Harmattan, 1992, p. 284.

<sup>33</sup> Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par J. Picq, *ibid.*

deux siècles. L'incapacité des gouvernements à réformer l'institution ne s'explique donc pas seulement par un manque de volonté politique<sup>34</sup>. Cette « *réforme toujours souhaitée et jamais accomplie* »<sup>35</sup> repose en réalité sur le caractère tronqué des représentations qui ont cours à propos des cabinets ministériels.

L'affaire du sang contaminé – pourtant révélatrice d'un « *dysfonctionnement majeur des institutions de la V<sup>e</sup> République* »<sup>36</sup> dont les cabinets ministériels sont partie prenante – constitue à cet égard une occasion manquée. Elle aurait pu favoriser une prise de conscience collective du décalage persistant entre la théorie constitutionnelle et l'expérience quotidienne du pouvoir politique en la matière mais il n'en a rien été.

## *2/ Cabinet ministériel et responsabilité politique : une problématique négligée*

Dans les faits, la pratique du cabinet ministériel semble parfois aboutir à un résultat inverse de ce pour quoi elle est apparue. Son développement s'origine en effet dans la volonté de rendre effective la responsabilité politique du ministre en lui permettant de contrôler *in concreto* l'activité administrative. Mais l'accroissement considérable de cette structure ainsi que la complexification des problématiques auxquelles est confrontée la puissance publique a conduit à en faire un lieu dénué de tout contrôle où s'élabore pourtant la décision politique<sup>37</sup>. « *Officiellement, explique Jeanne Siwek-Pouydesseau, le ministre garde l'entière responsabilité des activités du cabinet, mais la fiction juridique dépasse trop la réalité pour pouvoir être admise.* »<sup>38</sup> Si le grand mérite de l'affaire du sang contaminé est d'avoir déchiré le voile qui recouvrait la réalité du fonctionnement gouvernemental, le fait qu'elle n'ait eu aucune suite s'agissant de *l'organisation* gouvernementale reste emblématique de l'inertie

---

<sup>34</sup> J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 73 : « *L'on doit s'interroger, par conséquent, sur la capacité du pouvoir politique à réformer l'institution. Et l'on peut se demander s'il existe, en France, à l'heure actuelle, un candidat virtuel ou naturel à la présidence de la République doté d'une autorité suffisante pour être en mesure de ramener, un jour, les effectifs des cabinets à la centaine que préconise le rapport du XI<sup>e</sup> Plan.* »

<sup>35</sup> O. Schrameck, *À l'ombre de la République*, *op. cit.*, p. 190.

<sup>36</sup> O. Beaud, « Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé », *RDP*, 1997, p. 1013 (v. *infra*, chap. 6).

<sup>37</sup> Cf. *La responsabilité des gouvernants*, sous la dir. de O. Beaud et J.-M. Blanquer, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 10 : « *Le Parlement n'est plus l'instance de délibération au sein de laquelle doit, théoriquement, se dégager une volonté nationale et devant laquelle doivent s'expliquer les ministres. Ces derniers concoctent les projets de loi dans leur cabinet à la suite d'une concertation qui a lieu dans les coulisses du ministère entre différents groupes de pression, dont la force est de réussir à avoir ou non l'oreille du ministre ou de son entourage.* »

<sup>38</sup> J. Pouydesseau, *Les cabinets ministériels et leur évolution*, *op. cit.*, p. 252-253.

considérable qui frappe cette matière constitutionnelle. A tout le moins, la question de la responsabilité des collaborateurs ministériels suscite deux types de réflexions. Certains considèrent que la question ne se pose tout simplement pas : « Révocable à tout moment, sans autre motif que le bon vouloir du ministre, sans autre procédure qu'un simple arrêté, et naturellement sans contrôle, quand un haussement de sourcils ne suffit d'ailleurs pas à provoquer plus simplement une démission, les membres des cabinets sont assurément les moins protégés et les plus "responsables" de nos fonctionnaires » a-t-on pu écrire<sup>39</sup>. Pour d'autres, il s'agit au contraire de catégories qui exercent le pouvoir « dans des conditions très favorables puisqu'elles réunissent le maximum de liberté de manœuvre avec le minimum de responsabilité effective »<sup>40</sup>. Pénalement, cette responsabilité existe bel et bien. Dès lors qu'un membre de cabinet, dans l'exercice de ses fonctions, a commis un acte illégal passible d'une sanction pénale, sa responsabilité individuelle est engagée. Elle peut certes être atténuée si l'acte a été commis par application d'une instruction ministérielle mais elle ne disparaît pas<sup>41</sup>. La question se pose donc essentiellement du point de vue de la responsabilité politique c'est-à-dire lorsque l'action du ministre et celle du cabinet sont présentées comme indissociables.

En tout état de cause, fonder la responsabilité effective du cabinet sur la précarité juridique de son statut ne résiste pas à l'examen. Ceux qui participent à la fonction gouvernementale au sein des cabinets ministériels appartiennent la plupart du temps à la fonction publique et bénéficient par conséquent d'une relative sécurité de l'emploi. Les procédures constitutionnelles qui manifestent aujourd'hui l'exigence de responsabilité politique ne sont susceptibles par conséquent d'aucun effet sur l'activité *quotidienne* d'un collaborateur ministériel. Dans l'hypothèse d'une motion de censure votée contre un gouvernement, ce dernier est condamné très concrètement mais également symboliquement par la perte du pouvoir politique. En revanche lorsque, par la même occasion, un membre de cabinet quitte son poste, il réintègre bien souvent son corps d'origine voire est promu à un poste ou dans un corps plus

---

<sup>39</sup> F. Thiriez, « Ne tirez pas sur les conseillers ! », *Le Monde*, 11 mars 1999.

<sup>40</sup> P. Koenig, *Le Parlement et l'administration : essai sur le contrôle de l'activité administrative*, Thèse, Strasbourg, 1960, p. 173.

<sup>41</sup> La responsabilité pénale de certains membres de cabinet a d'ailleurs été engagée dans l'affaire du sang contaminé. La chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt du 18 juin 2003, a considéré néanmoins qu'en l'espèce demeurait une « incertitude sur l'existence d'un lien de causalité entre les fautes reprochées et le dommage, les manquements des responsables des cabinets ministériels » ([www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)). V. également *mutatis mutandis* la décision du tribunal correctionnel de Paris en date du 9 novembre 2005 qui condamne plusieurs protagonistes de l'affaire dite des « écoutes de l'Élysée » dont des membres du cabinet du président de la République. Le tribunal reconnaît cependant que ce dernier a été « l'inspirateur et le décideur de l'essentiel ».

prestigieux<sup>42</sup>. La perte du pouvoir, qui représente la sanction politique par excellence, n'emporte donc pas les mêmes conséquences à l'égard du ministre et à l'égard des membres de son cabinet. En tout état de cause, il est « *manifeste que, pour cause de fait majoritaire, la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale n'est plus guère en mesure de se concrétiser, si du moins on l'identifie à la perte de pouvoir* »<sup>43</sup>. De ce constat, deux conclusions s'imposent : d'une part, il est nécessaire d'accorder davantage de place à l'opposition dans la mise en œuvre de la responsabilité politique, d'autre part, il faut cesser d'identifier la responsabilité politique à la perte de pouvoir<sup>44</sup>.

La responsabilité politique, ainsi que de nombreux auteurs l'ont souligné<sup>45</sup>, ne se réduit pas à la censure du gouvernement votée par le Parlement. Elle comporte une dimension essentielle de « redevabilité » – *accountability* disent les Britanniques – tendant à exiger du pouvoir politique qu'il rende des comptes sur sa gestion. Or l'imbrication de la puissance publique avec les intérêts économiques est plus considérable aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a un siècle. Cette exigence de reddition de comptes revêt par conséquent une importance nouvelle, sachant que les cabinets ministériels jouent un rôle essentiel à l'articulation entre gouvernement et intérêts économiques catégoriels<sup>46</sup>. Alors qu'ils sont

---

<sup>42</sup> De ce point de vue, la proposition de loi visant à interdire le cumul d'un poste dans un cabinet avec le statut de fonctionnaire, déposée de 2003 (v. annexes), procède d'une intention louable : faire en sorte que le principe de la responsabilité politique touche de manière analogue le ministre et ses collaborateurs. Si l'intention de ce texte est largement compréhensible, on doit cependant souligner qu'il comporte un risque d'effets pervers non négligeable. Le statut de fonctionnaire, s'il fausse le jeu de la responsabilité politique à l'égard de ceux qui en bénéficient dans les cabinets ministériels, leur garantit une certaine indépendance. Soumettre les collaborateurs ministériels à une obligation de rendre des comptes importe bien davantage que leur enjoindre de choisir entre la fonction de collaborateur ministériel et le statut de fonctionnaire.

<sup>43</sup> J. Rossetto, « À propos de la responsabilité pénale des membres de l'exécutif sous la V<sup>e</sup> République : l'indispensable responsabilité politique », in *La République, Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 402.

<sup>44</sup> P. Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire », *Petites affiches*, 15 juillet 2009, n° 140, p. 7 : « *Il est vrai que, dans la théorie classique du régime parlementaire, le contrôle était pensé à travers la sanction qui s'y attachait. Mais cette acception dogmatique renvoie à un état dépassé du régime parlementaire ; une telle sanction ne rend plus compte de ce qu'implique le contrôle dès lors qu'elle se révèle aujourd'hui inopérante : nous ne sommes plus en présence d'une abstraction, mais d'une fiction qu'il est impératif de congédier. Quel critère juridique pourrait lui être substitué ? La discussion est ouverte, mais je suggérerais volontiers un critère procédural simple, qui est le caractère essentiellement contradictoire de toutes les opérations ressortissant au contrôle parlementaire.* »

<sup>45</sup> J. Rossetto, P. Avril, D. Baranger, etc. V. par exemple O. Beaud, « La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique », *RDP*, 1998, p. 1560 : « *On peut s'interroger sur la raison pour laquelle plus personne n'invoque la responsabilité politique. Cela serait dû, selon nous, à une conception trop restrictive de cette notion, identifiée à tort à sa sanction maximale, la perte du pouvoir (la destitution). C'est par cette sanction qu'on a réussi à juridiciser au maximum la responsabilité politique en la définissant comme une obligation de démissionner des gouvernants en cas de censure parlementaire (spontanée ou provoquée). Mais ce cas exceptionnel n'est que le cas extrême, l'ultima ratio de la responsabilité politique.* »

<sup>46</sup> Les cabinets ministériels ont d'ailleurs pris leur forme quasi définitive au moment même où les premiers intérêts catégoriels se sont institutionnalisés dans le but de faire pression sur la puissance publique. V. B. Chenot, « Organisation économique de l'État », Dalloz, Paris, 1951, p. 45-46 : « *Sous la Troisième République, la politique économique a pris un aspect nouveau. C'est le fruit d'une économie libérale mâtinée de démocratie électorale. L'élection a donné aux intérêts privés le moyen d'exercer une pression sur le pouvoir. Peu à peu, chacun des ministères qui jouent un rôle dans la vie économique*

particulièrement exposés au risque du conflit d'intérêt, aucun dispositif n'existe afin de s'assurer qu'ils en sont indemnes *dans* l'exercice de leurs fonctions<sup>47</sup>. Plusieurs solutions seraient envisageables. Depuis la révision constitutionnelle votée en 2008, l'article 24 reconnaît en effet une nouvelle fonction au Parlement. Non seulement il « *vote la loi* », mais il « *contrôle l'action du Gouvernement* ». Cette insertion remet implicitement en cause l'idée selon laquelle ce contrôle se réduirait aux possibilités offertes par l'article 49C de la Constitution, c'est-à-dire la censure du gouvernement<sup>48</sup>. Dans sa nouvelle rédaction, l'article vise à étendre les compétences du Parlement en matière de contrôle du gouvernement, ce qui devrait pouvoir concerner le cabinet ministériel. Le Sénat américain est compétent par exemple pour confirmer ou infirmer les nominations présidentielles. L'importance que revêt en France le poste de directeur de cabinet pourrait justifier qu'une procédure inspirée de ce modèle puisse se mettre en place.

Aller dans le sens d'un contrôle parlementaire plus étroit de l'activité gouvernementale – ce que permettrait une dissociation du ministre et de son cabinet – ne suscite pas cependant un enthousiasme unanime, loin s'en faut. Certains constitutionnalistes, tel Carcassonne, regrettaient que la logique primitive de la responsabilité politique, c'est-à-dire focalisée sur le ministre, soit remise en cause au nom d'une exigence de transparence considérée comme démesurée :

*« Pour juger de la pertinence ou de la légalité d'un acte, il suffit de connaître les motifs que ses auteurs, par obligation légitime, lui donnent. Point n'est besoin de disposer de l'historique des considérations et arguments préalablement échangés, ni de connaître l'identité de celui qui a avancé les plus convaincants, la responsabilité ultime étant normalement endossée par ceux qui, formellement, prennent la décision. Mais cette logique sobre a volé en éclats, au*

---

*est devenu le bastion avancé d'une clientèle d'électeurs, groupés par des affinités économiques, bien davantage que par des sympathies politiques. La résurrection des groupements professionnels, en 1884, le foisonnement des associations, après 1901, et le développement des conseils et comités chargés de représenter les intérêts auprès des pouvoirs publics ont puissamment contribué à enfanter cette nouvelle conception de l'Administration. Par une vraie confusion des genres, les ministres ont souvent oublié qu'ils étaient chargés de gérer dans un secteur déterminé les intérêts généraux de l'État, pour se croire mandataires et défenseurs d'une clientèle économique. La logique aurait voulu qu'on changeât la dénomination de certaines administrations pour appeler ministère des agriculteurs celui de l'agriculture ou ministère des commerçants celui du commerce. »*

<sup>47</sup> La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 a mis en place une procédure afin d'empêcher notamment que les membres des cabinets ministériels ne puissent obtenir un emploi dans une entreprise avec laquelle ils auraient, dans l'exercice de leurs fonctions, entretenu des liens de type contractuel ou hiérarchique (v. *infra*). Mais le champ des conflits d'intérêts dépasse de loin la seule hypothèse d'une promesse d'emploi abusive car entachée d'un risque de corruption.

<sup>48</sup> V. P. Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », <http://www.juspoliticum.com/L-Introuvable-contrôle.html>, p. 1 : « On considère [le contrôle] comme un corollaire de la responsabilité du Gouvernement, ce qui est une évidence, mais – et c'est là que le bât blesse – on le définit plus restrictivement comme une activité subordonnée à la responsabilité telle que la met en œuvre l'article 49 C, c'est-à-dire à l'approbation ou à la censure de la politique générale que le Gouvernement détermine et conduit en vertu de l'article 20 C. »

*plus tard depuis l'affaire du sang contaminé qui a conduit, dans toutes les sphères de l'État, à rechercher les inspireurs éventuels derrière les auteurs éventuels.*<sup>49</sup> »

À l'évidence, vouloir comprendre de manière absolue les tenants et aboutissants d'une décision est illusoire, voire dangereux : une part d'arbitraire se cache nécessairement derrière chaque décision. L'activité gouvernementale impose de faire des choix raisonnables dans un contexte rempli d'incertitudes. Cela étant, lorsque l'on sait que le droit constitutionnel joue « *le rôle d'interface entre l'ordre juridique et ce qui lui est extérieur* »<sup>50</sup>, il n'est pas insensé de resserrer, réorienter, modifier les procédures existantes destinées à rendre effective sa finalité propre qui est de garantir la responsabilité des gouvernants sans s'arrêter à des représentations constitutionnelles datées.

\*\*\*

Organe chargé initialement de fonctions liées à la *personne* du ministre, le cabinet ministériel est devenu peu à peu le gardien du *contreseing* ministériel. Cette ambivalence explique pour une part le désintérêt des constitutionnalistes à son propos. Le fait que la plupart des régimes étrangers ne connaissent pas de tels entourages ministériels « à double visage » a également contribué à éclipser la singularité du système français. Le nombre pourtant significatif de collaborateurs politiques à la discrétion du ministre, l'importance du rôle joué par le cabinet dans le fonctionnement d'une administration ministérielle – dès lors qu'ils ne se rattachent à aucun texte mais à une pratique initialement très limitée – ont été considérés comme des phénomènes purement politiques qui ne requéraient pas une analyse juridique. Qu'il soit « *difficile d'analyser, de décrire et de cerner exactement une action qui, le plus souvent, est préparatoire, les décisions définitives étant extérieurement celles du ministre* »<sup>51</sup> n'est pas un obstacle dirimant à sa prise en considération par le droit constitutionnel : dès lors que les *actes* échappent à tout formalisme, les *personnes* peuvent intégrer, selon des modalités spécifiques, le champ couvert par la responsabilité politique. Le moment de la nomination, la

---

<sup>49</sup> G. Carcassonne, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, 2001/2, p. 20-21.

<sup>50</sup> A. Le Divellec, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement », *op. cit.*, p. 1.

<sup>51</sup> L. Hamon et G. Mond, « Le contrôle politique de l'administration », in *Traité de science administrative, op. cit.*, p. 721.



période de l'exercice des fonctions, leur cessation sont autant de contextes dans lesquels un contrôle parlementaire ou un encadrement renforcé via le Secrétariat général du gouvernement peuvent être mis en place, notamment à l'égard des membres qui bénéficient d'une délégation de signature de la part du ministre. S'il est véritablement « *hors de doute qu'[un cabinet ministériel] exerce un pouvoir sans commune mesure avec la faiblesse de son statut organique dans la hiérarchie administrative* »<sup>52</sup>, il faut espérer qu'un jour on puisse en tirer les conséquences.

---

<sup>52</sup> P. Koenig, *Le Parlement et l'administration : essai sur le contrôle de l'activité administrative*, Thèse, Strasbourg, 1960, p. 175.