

Matthieu Caron : “Un gouvernement technique se cache derrière le gouvernement politique sans que les manuels en fassent état”

Auteur de l'ouvrage *Droit gouvernemental* (LGDJ), Matthieu Caron observe dans un entretien à *Acteurs publics* que le droit gouvernemental constitue un droit de terrain et un droit souterrain. Les moyens de l'état-major administratif du président de la République demeurent dérisoires en comparaison de ceux du Premier ministre, dit-il, soulignant que la France est davantage gouvernée par ses haut-fonctionnaires que par ses ministres. Matthieu Caron est maître de conférences en droit public à l'université polytechnique des Hauts-de-France et directeur général de l'Observatoire de l'éthique publique.



Vous venez de publier un ouvrage intitulé *Droit gouvernemental* à la LGDJ.

Comment définissez-vous ce droit ? Quelle est son utilité ?

Le droit gouvernemental est le droit qui régit l'organisation intérieure du gouvernement, au même titre que le droit parlementaire régit la vie interne des assemblées. Précisément, il est le droit des organes, des fonctions et du travail gouvernemental. Ses acteurs principaux sont le Premier ministre, les ministres, les secrétaires d'Etat, les cabinets ministériels, les administrations d'état-major – à commencer par le secrétariat général du gouvernement – ainsi que les administrations centrales. La modélisation de ce droit revêt une triple utilité : offrir aux acteurs publics une vue d'ensemble de l'organisation et du fonctionnement de la machine gouvernementale ; ouvrir de nouveaux champs de recherche en droit et en sciences politiques ; permettre de perfectionner l'Etat de droit et tout spécialement, le droit de l'éthique publique.

Comment expliquer que le droit gouvernemental, ce droit « spécialement créé par le gouvernement pour s'organiser », relève d'un relatif désintérêt au regard du droit parlementaire, qui régit la vie des assemblées et qui fait l'objet de nombreux travaux de recherche ?

Depuis 1958, les constitutionnalistes se sont principalement intéressés à trois institutions : le président de la République, le Parlement et le Conseil constitutionnel. Paradoxalement, relativement peu de travaux ont été consacrés au gouvernement alors qu'il constitue le cœur du pouvoir exécutif. Plus globalement, je dirais que la science constitutionnelle a privilégié une approche macro-juridique pour étudier l'ensemble de ces institutions en s'attachant à décrire les déséquilibres entre les pouvoirs avec un regard éloigné du terrain. Il me semble que la compréhension des phénomènes juridiques de pouvoir nécessite de recourir en complément à une analyse micro-juridique consistant à observer la vie interne de ces institutions, c'est-à-dire leur organisation, afin de mieux comprendre comment elles créent leur propre droit et comment elles interagissent. Quand vous examinez l'ordre intérieur de la présidence de la République, du Parlement ou du gouvernement, vous êtes conduits à relativiser bien des thèses comme celle de la toute-puissance de l'Elysée par rapport à Matignon ou celle en vertu de laquelle les parlementaires auraient peu de pouvoirs. Guy Carcassonne, qui a connu chacune de ces institutions de l'intérieur, l'a expliqué mieux que quiconque, chacune de ses analyses macro-constitutionnelles étant nourries de ses expériences micro-constitutionnelles. Aussi, pour répondre précisément à votre question, je dirais donc que la vie intérieure du gouvernement a été peu étudiée car le droit gouvernemental constitue à la fois un droit de terrain et un droit souterrain. Un droit de terrain au sens où il prend sa source dans les murs des ministères ; un droit souterrain dans la mesure où chaque gouvernement a invariablement tendance à considérer que sa vie interne ne concerne que lui.

“Au total, si c'est bien le Président qui définit en grande partie la politique de la Nation au plan politique, c'est incontestablement le Premier ministre et son gouvernement qui la conduisent d'un point de vue pratique.”

Comme le mentionnait le constitutionnaliste Guy Carcassonne, auquel vous faites abondamment référence dans votre ouvrage, peut-on dire que Matignon est juridiquement la « clé de voûte » de tous les pouvoirs ?

En 1958, dans son discours de présentation du projet de Constitution devant le Conseil d'État, Michel Debré avait dit du président de la République qu'il était la clé de voûte des institutions. Guy Carcassonne a jugé que cette image était trompeuse car, écrivait-il, « *la clé de voûte, c'est-à-dire le point géométrique où s'équilibrent des forces antagoniques, c'est le Premier ministre ; le chef de l'État, dans la métaphore architecturale, étant plutôt la flèche de l'édifice* ». Guy Carcassonne ajoutait que, si le Premier ministre n'a pas toujours le pouvoir de décider, « *il a celui d'agir, et les moyens d'agir ou d'empêcher d'agir (...). Matignon fait tout, tout se tient, tout s'y tient (...). Et si, au milieu des contraintes de tous ordres, on pense que le pouvoir existe, alors, indubitablement, Matignon en est bien le siège* ». En un mot, le « *bicéphalisme administratif* » - pour reprendre une expression du recteur Pascal Jean - tourne clairement à l'avantage de Matignon et ce, pour plusieurs raisons : parce que le Premier ministre est le titulaire du pouvoir réglementaire, parce qu'il est celui qui signe les projets de loi, parce que ses services préparent l'ordre du jour du Conseil des ministres, parce que le chef du Gouvernement et ses collaborateurs effectuent la plupart des arbitrages politiques et juridiques au quotidien mais surtout, parce que les moyens de l'état-major administratif du président de la République demeurent dérisoires en comparaison de ceux du Premier ministre. Au total, si c'est bien le Président qui définit en grande partie la politique de la Nation au plan politique, c'est incontestablement le Premier ministre et son gouvernement qui la conduisent d'un point de vue pratique.

A cet égard, vous revenez longuement sur le rôle du secrétariat général du gouvernement (dénommé le « SGG »), une institution puissante qui, dans l'ombre, prépare la plupart des décisions gouvernementales ?

Oui, il suffit d'analyser le rôle clé du secrétariat général du gouvernement pour se convaincre de ce que je viens d'expliquer. Cette « *main invisible de la République* » comme l'a si bien dénommée Jean Gicquel, fait l'objet de très peu de développements dans les manuels de droit constitutionnel alors qu'elle est au cœur de la machine étatique. Lorsque vous connaissez mieux le rôle de l'ensemble des services du Premier ministre, de même que les fonctions des cabinets ministériels et des administrations centrales, vous mesurez à quel point la France est davantage gouvernée par ses haut-fonctionnaires que par ses ministres. Au quotidien les collaborateurs de Matignon réalisent de nombreux arbitrages au nom du Premier ministre lors des réunions interministérielles - ce dont on ne parle quasiment nulle part - tandis que les collaborateurs de cabinet et de l'administration centrale tiennent la plume lorsqu'il s'agit de rédiger les projets de loi ! C'est dire qu'un Gouvernement technique se cache derrière le Gouvernement politique de la France sans que les manuels de droit constitutionnel en fassent état.

L'un des fils directeurs de votre ouvrage est celui de la transparence. A vous lire, on a le sentiment que le fonctionnement de l'Etat serait opaque ? Vous évoquez en creux le risque que le Gouvernement continue à fonctionner comme « une boîte noire ». En quel sens cela est-il le cas ? Observez-vous certaines dérives ?

La théorisation du droit gouvernemental passe par de multiples canaux tels que la question de l'autonomie gouvernementale (dont j'ai rendu compte dans mon travail de thèse), la question de la séparation des pouvoirs (qui est intimement liée à la précédente), la question de l'Etat de droit (en l'occurrence de la soumission du gouvernement au droit) ou la question de la transparence du gouvernement. Assez logiquement, mon travail de conceptualisation du droit gouvernemental s'est heurté au fait que le gouvernement fonctionnait comme une « boîte noire ». Par exemple, j'ai dû faire engager un recours devant le tribunal administratif pour essayer d'obtenir le budget de fonctionnement des cabinets ministériels - Cf. « Le budget de fonctionnement des cabinets ministériels : « une zone d'opacité du droit gouvernemental », Gestion et finances publiques, février 2020). Mon manuel fait état d'un certain nombre de ces zones grises (ou zones d'opacité) ainsi que de l'existence de zones noires (ou zones de secret) voire de zones blanches (ou zones de vides juridiques). Outre la question du train de vie des cabinets ministériels que je viens d'évoquer, figurent notamment parmi ces zones : la prise en charge des frais de représentation et de mission des membres du gouvernement ; les modalités de logement des ministres ou la passation des marchés publics du gouvernement et de ses cabinets - Cf. « Matignon : secret dépense ! », Libération du 19 juin 2019. Vous avez donc raison de dire que la transparence constitue l'un des fils directeurs de mon livre. Mon intérêt pour la transparence de la vie publique est né de mon étude du phénomène gouvernemental et c'est clairement le droit gouvernemental qui m'a conduit à fonder avec le député René Dosière un laboratoire de recherche appliquée, l'Observatoire de l'éthique publique, pour contribuer à faire progresser la transparence et la déontologie.

“Si le gouvernement ne rend pas suffisamment de comptes, c'est qu'on ne lui en demande pas assez. En matière de contrôle du gouvernement, le Parlement est parfois aux abonnés absents.”

Pourtant une réglementation rigoureuse et des textes portant plus haut la transparence ne s'appliquent-ils pas à la sphère publique et tout particulièrement au gouvernement ?

Vous avez entièrement raison. Suite aux « affaires » Cahuzac, Thévenoud, Benguigui, Ruy ou Delevoye, les progrès des dernières années ont été considérables en matière de déontologie gouvernementale. Il existe désormais une charte de déontologie des membres du gouvernement. Mais surtout, les ministres et secrétaires d'Etat sont soumis à des déclarations d'intérêts et de patrimoine rendues publiques, leur situation fiscale est systématiquement contrôlée, de même qu'ils doivent faire gérer leur patrimoine par un tiers durant l'exercice de leurs fonctions. De surcroît, il leur est interdit de recruter un membre de leur famille au sein de leur cabinet ministériel et des règles ont été imaginées pour éviter qu'ils ne se retrouvent en situation de conflits d'intérêts. Enfin, si un ministre ou un secrétaire d'Etat veut rejoindre le secteur privé dans les trois années suivant son passage au gouvernement, il doit saisir au préalable la Haute autorité pour la transparence de la vie publique pour avis.

Le gouvernement rend-il alors suffisamment de comptes ?

Si le gouvernement ne rend pas suffisamment de comptes, c'est qu'on ne lui en demande pas assez. En matière de contrôle du gouvernement, le Parlement est parfois aux abonnés absents. Combien de parlementaires prennent part activement à la discussion de loi de règlement du budget ? Combien d'entre eux utilisent les moyens dont ils disposent pour évaluer les politiques publiques du gouvernement ? Combien parmi eux posent des questions écrites relatives au contrôle de l'ordre intérieur du gouvernement ? Cela étant, s'il faut perfectionner la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, le fait de rendre compte ne doit ni écraser ni résumer l'action publique. Comme toute institution, le gouvernement est d'abord là pour agir. Le temps qu'il passe à rendre compte c'est le temps qu'il n'emploie pas à déterminer et conduire la politique de la Nation, ce qui doit demeurer sa principale mission. J'ajoute que le gouvernement a multiplié les mécanismes d'endo-contrôle ces deux dernières décennies. Autrement dit, il a de plus en plus tendance à s'auto-discipliner si bien qu'une culture de la responsabilité, en particulier en termes déontologiques, tend à se diffuser en interne.

En quoi le droit gouvernemental constitue-t-il justement un outil d'amélioration de l'Etat de droit, de la transparence et de la déontologie de la vie publique ? Est-il nécessaire de le renforcer dans ce but ? Et comment ?

Pour améliorer l'organisation et le fonctionnement d'une institution, il faut commencer par connaître le droit qui la régit. La théorisation du droit gouvernemental permet ainsi une cartographie des zones de fragilité de ce droit et de ses zones de non droit. Au moment de l'« affaire » Rugby par exemple, la connaissance du droit gouvernemental a permis à l'Observatoire de l'éthique publique de rédiger une note intitulée « Rendre plus transparent le train de vie du Gouvernement ». Dans cette note, nous révélions que « c'est un décret non publié (!) du 22 octobre 1997 qui porte statut des anciens Premiers ministres et qu'il s'agit d'une anomalie juridique qu'il convient de corriger ». Nous avons été entendus par le Premier ministre qui a pris le 20 septembre 2019 un décret relatif à la situation des anciens Premiers ministres pour faire revenir le gouvernement dans le cadre de la légalité. Cette note contenait également ce qui est devenu l'une des propositions phares de l'Observatoire, à savoir : l'institution d'un déontologue du gouvernement. J'ai la conviction que cette proposition finira par être reprise tôt ou tard et qu'elle améliorera l'Etat de droit. Avec les parlementaires et les universitaires de l'Observatoire, nous continuons par ailleurs à poser régulièrement des questions au gouvernement pour faire avancer la transparence sur les sujets qui le nécessitent, tout en essayant de ne pas tomber dans le piège de l'omni-transparence.

Comment voyez-vous le droit gouvernemental évoluer ?

En tant que discours du droit, le droit gouvernemental est né aux alentours de l'époque révolutionnaire lorsque l'exercice du pouvoir exécutif a commencé à être peu à peu subordonné au droit. Mes travaux constituent une invitation à penser une nouvelle branche du droit aux côtés du droit parlementaire et du contentieux constitutionnel qui puisse être utile à la fois aux étudiants, aux praticiens et à nos concitoyens. Comme ce fut le cas pour le droit parlementaire, espérons que de nombreuses thèses et de nombreux articles porteront dans les prochaines années sur le droit gouvernemental. Deux collègues de l'université de Bretagne Sud, Raphael Renaud et Vincent Boyer, ont déjà pris l'heureuse initiative de coordonner un ouvrage collectif, qui paraîtra en 2021 et devrait s'intituler « Pour un droit gouvernemental ? ». Pour ma part, je codirige avec mon collègue Jean-François Kerléo un ouvrage collectif sur la déontologie gouvernementale qui devrait paraître également l'année prochaine. J'ai par ailleurs entamé un tour de France de présentation du Droit gouvernemental dans les universités qui a commencé avec les étudiants du master de droit public de la faculté de droit de Nice avant d'être interrompu par le reconfinement. J'ai surtout hâte de passer à une nouvelle étape dans mes travaux en m'engageant dans un travail plus empirique d'entretiens avec les acteurs du droit gouvernemental. Du reste, si certains de vos lecteurs, rompus au droit gouvernemental, ont envie de livrer leurs savoirs et leurs expériences, qu'ils n'hésitent pas à m'en faire part.

Propos recueillis par Sylvain Henry

PAR SYLVAIN HENRY

5 novembre 2020, 14:40, mis à jour le 5 novembre 2020, 16:04