Éva Darnay

LES COMPTES DE L'ÉLYSÉE : AUTONOMIE FINANCIÈRE ET ADMINISTRATIVE

Rarement la doctrine constitutionnelle française a envisagé la présidence de la République sous l'angle de son autonomie financière *et* administrative[1]. À ce manque de théorisation s'ajoutent les incertitudes conceptuelles intrinsèques à cette notion. En effet, il n'existe pas d'accord unanime permettant de savoir ce que recouvre exactement l'autonomie constitutionnelle des organes de l'État. Libre détermination et libre utilisation des crédits pour le versant financier, libre détermination des structures et du statut des personnels pour l'autonomie administrative, tels sont les éléments qui ressortent le plus souvent des écrits spécialisés sur la question[2]. En revanche, aucune précision n'est apportée sur le contenu exact de cette autonomie, mis à part qu'elle serait de nature à justifier un traitement dérogatoire au droit commun pour l'institution qui en bénéficie.

Seule certitude donc, ce principe trouve son fondement théorique dans l'acception organique de la séparation des pouvoirs qui veut que chaque institution soit indépendante des autres afin d'être préservée de toute pression extérieure. Né en 1789 de la nécessité de mettre un

1. S'il existe quelques études sur son autonomie financière (cf. notamment Elsa Forey, « Les spécificités financières du cabinet du président de la République », *Gestion et finances publiques*, n° 1, 2020, p. 30-35), aucune réflexion globale sur son autonomie de gestion (autonomie administrative comprise) n'a, à notre connaissance, été menée.

2. Pour des développements plus fournis sur les définitions de l'autonomie financière et administrative des pouvoirs publics constitutionnels, cf. Vincent Dussart, *L'Autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels : éléments pour une théorie de l'autonomie financière constitutionnelle*, thèse, Université Lille 2, 1995 ; Chloé Mathieu, *La Séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse, Université de Montpellier, 2015.

terme au régime de confusion des pouvoirs et de préserver les assemblées parlementaires, notamment des pressions de l'exécutif, il est le témoin d'une époque et d'un besoin conjoncturel. Dans cette perspective, toute pénétration d'un organe dans la sphère d'autonomie d'un autre constitue une atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Une telle conception de l'État a longtemps permis au président de la République de bénéficier d'une souveraineté forte dans la gestion de ses moyens.

Une fois ces prémisses théoriques rappelées, il nous sera plus aisé de comprendre les enjeux d'une étude mettant en perspective l'autonomie de gestion présidentielle avec la montée en puissance des exigences en matière de « transparence de la vie publique ». Perçue comme un moyen de restaurer la confiance des citoyens dans leurs responsables politiques, cette notion ancienne fait l'objet d'un regain d'intérêt chez ces derniers depuis le début des années 2000.

Vecteur d'évolutions juridiques, politiques et sociétales, la transparence peut également, dans certains cas, être source d'incertitudes lorsqu'il s'agit de l'articuler avec d'autres principes ancrés dans l'histoire et la tradition constitutionnelles. Tel est notamment le cas de l'autonomie financière et administrative de la présidence de la République et, plus largement, des pouvoirs publics constitutionnels. Ces tensions se sont justement fait sentir lorsqu'en 2018 une commission d'enquête du Sénat a opéré un contrôle sur l'organisation des services de sécurité de l'Élysée afin de faire la lumière sur l'affaire Benalla. On a ainsi pu lire sous la plume d'Alexis Kohler, secrétaire général de la présidence, que « le principe de séparation des pouvoirs ne permet pas à l'une des assemblées d'exercer [un contrôle] à l'égard du président de la République, par ailleurs soumis au titre IX de la Constitution[3] ».

Ainsi sommes-nous invités à nous saisir de cette question – dont l'actualité n'est plus à démontrer – en la ramenant sur le terrain juridique. Par ce biais, nous tenterons de décrypter les ressorts des modifications apportées à l'autonomie de gestion de l'Élysée, afin de mieux appréhender leurs conséquences tant sur la perception de l'institution que sur le devenir du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Situés dans un contexte institutionnel plaçant la présidence de la République au cœur du jeu politique, ces développements seront également l'occasion de saisir les enjeux constitutionnels et politiques d'une telle autonomie et de son encadrement.

3. Cité par Sénat, rapport d'information n° 324, 20 février 2019.

Aux origines d'une mutation constitutionnelle

Il fallut peu de temps pour qu'après sa reconnaissance constitutionnelle l'autonomie financière et, indirectement, l'autonomie administrative de l'Élysée soient limitées. Cette évolution soudaine doit en réalité être envisagée à la lumière d'un changement de paradigme politique et sociétal. En effet, on verra que la transformation de la « transparence » en un slogan politique a incontestablement influencé l'évolution des contours de l'autonomie de la présidence.

De la consécration à la restriction, il n'y a qu'un pas

Le 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel – saisi d'une disposition de la loi organique relative aux lois de finances qui prévoie la création d'une mission spécifique regroupant les crédits alloués aux pouvoirs publics – a explicitement reconnu la sauvegarde de l'autonomie financière de la présidence de la République comme relevant du respect de la séparation des pouvoirs[4]. Pourtant, ce principe, considéré de longue date comme une convention de la Constitution, n'a jamais été autant bousculé que depuis sa consécration au plus haut degré de la hiérarchie des normes.

En effet, trois mois à peine après cette décision, le député René Dosière évoqua, pour la première fois depuis quatre décennies, le budget de l'Élysée au sein de l'Hémicycle. Dans la foulée, des parlementaires revendiquèrent le droit de contrôler les crédits accordés par la loi de finances au chef de l'État. Bien que la portée d'une telle disposition fût atténuée par la réserve d'interprétation prononcée par les juges de la rue de Montpensier – qui considèrent que l'autonomie financière ne saurait « être interprétée comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement[5] » –, le mouvement en faveur de la transparence de l'organisation présidentielle ne s'est pas éteint, bien au contraire.

Il faut dire que le contexte était propice aux transformations. Marquée par la nécessité d'un renouveau démocratique, la première décennie du XXIe siècle a vu se multiplier les exigences en matière de transparence, et notamment vis-à-vis des comptes publics. La présidence de la République, relativement préservée jusqu'alors, n'a pas échappé à ce mouvement.

Cette situation en apparence paradoxale n'est pourtant pas inédite. Déjà en 1958, les assemblées parlementaires avaient vu leur autonomie

4. Décision 448 DC du 25 juillet 2001, § 25.
5. Décision 456 DC du 27 décembre 2001, § 47.

être encadrée au moment même où ce principe était consacré dans l'ordre étatique par l'ordonnance du 17 octobre. Simple coïncidence ? Sans doute pas. Ces phénomènes semblent au contraire être le résultat de la mise en lumière d'un objet autrefois dans l'ombre – donc dans une certaine mesure protégé –, combinée à une volonté des pouvoirs publics de poser des limites à la souveraineté d'un organe de l'État, l'objectif ultime étant le rééquilibrage des institutions. Tandis qu'au moment de l'avènement de la Ve République cette volonté s'est matérialisée par l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité sur un certain nombre d'actes internes du Parlement, le moyen employé pour encadrer l'autonomie de la présidence consista à instaurer des mesures de transparence.

De l'influence de la transparence

64 Petit à petit révélées par les questions du député, l'opacité et les incohérences entourant les comptes de l'Élysée sont rapidement devenues l'objet de réflexions et même de réformes politiques. Dès 2007, dans un discours présentant les grandes orientations de la réforme des institutions, le président Nicolas Sarkozy évoqua la possibilité de soumettre le budget de l'Élysée au contrôle de la Cour des comptes. Cette idée fut ensuite reprise par le comité de réforme présidé par Edouard Balladur. Si ce contrôle n'a jamais fait l'objet d'une loi contrairement à ce que le rapport préconisait, il se concrétisa par le biais d'une lettre du 14 mai 2008 par laquelle le président de la République donna compétence à la juridiction financière pour effectuer un contrôle annuel des comptes et de la gestion des services de l'Élysée. Dénuée de toute portée juridique, cette pratique s'est pourtant pérennisée par-delà la mandature de son initiateur. Il semble même que la Cour des comptes se soit émancipée de cette autorisation puisque, depuis 2014, ses rapports annuels ne font plus mention que des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières pour fonder sa compétence.

Si cette interprétation constitue pour une frange de la doctrine publiciste une atteinte manifeste portée à l'interprétation que le Conseil constitutionnel a faite de l'autonomie financière de la présidence, il est possible d'en douter. Rappelons en effet que ce dernier s'est contenté, cinq mois après sa décision du 27 juillet 2001, de rattacher la seule libre détermination des crédits au principe de séparation des pouvoirs, sans faire état de l'autonomie comptable de l'Élysée[6]. Oubli volontaire ? Difficile de

6. Vincent Dussart distingue le droit budgétaire, qui a trait à l'élaboration et l'adoption des crédits budgétaires, du droit de la comptabilité publique, qui renvoie au droit de l'exécution des dotations (*L'Autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, thèse citée, p. 191).

connaître *a posteriori* l'intention des membres du Conseil qui ont rendu ces décisions. Quoi qu'il en soit, ce silence portait en lui les germes d'une possible restriction de la portée du principe d'autonomie financière de la présidence.

Dès lors, le pari consistant à « marquer la rupture avec les conceptions et pratiques anciennes » tout en n'apportant pas « de modification de la Constitution proprement dite » paraît gagné. L'interprétation des différents présidents de la République et de la Cour des comptes permet ainsi de laisser place à la transparence sans pour autant toucher au cœur du principe constitutionnellement protégé.

Il n'empêche que cette mutation soudaine a profondément transformé les contours de l'autonomie financière de l'Élysée et, de manière incidente, frayé le chemin d'une remise en cause de son autonomie administrative absolue. Ainsi la Cour des comptes opère-t-elle, au-delà d'un contrôle financier, un contrôle sur la gestion des services. Or, à ce titre, les préconisations qu'elle est amenée à faire sur leur organisation, ou encore sur le statut des agents, constituent inévitablement des empiétements sur la sphère d'autonomie présidentielle.

Par ailleurs, le Parlement et le pouvoir judiciaire ont eux aussi eu à connaître à plusieurs reprises de l'organisation administrative élyséenne depuis 2008, que ce soit à propos de l'affaire des sondages de l'Élysée[7], ou plus tard de l'affaire Benalla. Les révélations auxquelles ont donné lieu les différents contrôles opérés dans ce cadre, en raison notamment du retentissement médiatique des affaires en question, n'ont pas été sans conséquence sur les règles de fonctionnement de la présidence et sur sa perception par les citoyens.

Vers une dé-sanctuarisation de l'Élysée

Souvent associée à la mise en place du contrôle annuel de la Cour des comptes, l'application de plus en plus fréquente du droit commun à l'organisation administrative et financière de la présidence contribue à accentuer le processus de « dé-sanctuarisation de cette institution »[8]. Pourtant, nous verrons qu'en dépit des apparences son autonomie de gestion demeure dans une certaine mesure préservée.

7. Pour une réflexion approfondie sur ce sujet, cf. Elsa Forey, « Affaire des sondages de l'Élysée : plaidoyer pour une meilleure articulation des contrôles sur la présidence de la République », JusPoliticum.com, 30 octobre 2021.

8. Expression empruntée à Olivier Beaud, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », JusPoliticum.com, juillet 2013.

Un processus maîtrisé…

Si l'autonomie de gestion dont bénéficiait la présidence de la République lui a longtemps permis de rester, sinon une zone de non-droit, du moins une zone où l'opacité juridique prédomine, la mise en lumière de pratiques pour le moins contestables a changé la donne.

D'abord axé sur le budget[9] du fait des circonstances et de l'importance historique que revêtent les comptes publics dans la société française, l'alignement sur le droit commun a fini par atteindre aussi la sphère de l'organisation administrative du chef de l'État. C'est ainsi que l'institution a peu à peu importé le droit commun de la commande publique dans son ordre interne. Ce travail de longue haleine, entamé sous le mandat de Nicolas Sarkozy et encore inachevé plus de dix ans après, a permis l'instauration de nouvelles pratiques plus respectueuses des procédures de passation des marchés publics. Plus récemment, après les révélations concernant l'affaire Benalla, la présidence a fait l'objet d'un plan inédit de restructuration des services. Adoptée le 1er avril 2019, cette réforme a été l'occasion d'instaurer une organisation semblable en de nombreux points à celle des administrations centrales. Instauration d'un directeur général des services, création de directions bénéficiant d'un appui administratif et mise en place de procédures standardisées dans le cadre des ressources humaines, notamment, sont autant de signes qui convergent vers l'idée d'une normalisation du fonctionnement de la présidence.

Quant au rapprochement avec le droit financier de l'État, il n'est plus à démontrer. Non seulement le budget de l'Élysée « n'est plus un angle mort de la démocratie », selon une expression empruntée à Guy Carcassonne[10], mais, en outre, les deniers présidentiels sont depuis le 1er janvier 2017 régis par un règlement budgétaire et comptable interne reprenant « en grande partie les normes applicables à la gestion publique et notamment les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique », selon la Cour des comptes[11].

Alors même que la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 prévoit la soustraction de la présidence au droit commun financier, cette dernière s'attache au contraire à s'y conformer en mettant par exemple

9. Pour un florilège des révélations relatives au budget présidentiel, cf. René Dosière, *Frais de Palais*, Paris, L'Observatoire, 2019.

10. Cité par Elsa Forey, « Les spécificités financières du cabinet du président de la République », art. cité, p. 32.

11. « Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2017) », rapport, 24 juillet 2018.

en place des crédits spécialisés, ou encore en distinguant comptabilités générale, budgétaire et analytique.

Volonté de se conformer au droit commun ou besoin de rationaliser une organisation de plus en plus importante et jugée « trop verticale et trop rigide » par les personnes qui y exercent[12] ? Cette situation résulte sans doute d'un mélange de ces deux arguments. Il n'en demeure pas moins légitime, sans qu'il soit ici question de faire un état des lieux exhaustif des évolutions ayant conduit à infléchir la spécificité organisationnelle de l'Élysée, de s'interroger à ce stade du raisonnement sur ce qu'il reste de l'autonomie de gestion du chef de l'État.

… pour une autonomie relativement préservée

Certes, le processus de dé-sanctuarisation semble de prime abord conduire à la disparition de l'autonomie de gestion présidentielle. Cependant, il peut également être perçu comme un moyen de la renouveler.

Gardons en effet à l'esprit que ce processus prend sa source dans une volonté du chef de l'État et non dans l'ordre étatique. C'est bien Nicolas Sarkozy – et à sa suite les présidents qui lui ont succédé – qui a décidé de soumettre l'Élysée au contrôle de la Cour des comptes. C'est également son équipe qui, la première, a mis de l'ordre dans l'administration élyséenne, recherché des économies et institué des règles inspirées de la comptabilité publique. De même, c'est François Hollande qui a instauré le premier règlement budgétaire et comptable de l'Élysée, et c'est Emmanuel Macron qui a été à l'origine de la réorganisation des services.

En tout état de cause, la restriction des contours de l'autonomie financière et administrative de l'Élysée est bien le résultat d'une somme de décisions internes à la présidence. Cette normalisation maîtrisée permet ainsi au chef de l'État de garder la main sur son administration et de contribuer effectivement à l'interprétation de ses propres compétences – ici, en matière d'organisation des services. N'est-ce pas là un moyen de préserver son autonomie tout en s'adaptant aux exigences de la légalité administrative ?

Par ailleurs, la dé-sanctuarisation de l'organisation élyséenne ne conduit pas à une remise en cause du statut constitutionnel du chef de l'État ni, par là même, à la désacralisation de sa fonction. Là encore, les mutations auparavant décrites invitent à réexaminer la relation entre le chef de l'État et la présidence. Si, jusqu'au milieu des années 2000, ces

12. Assemblée nationale, rapport n° 2301, 10 octobre 2019, annexe 32.

deux entités étaient envisagées comme un tout, il semble que cette vision soit dorénavant largement dépassée. D'une part, le Palais ne se réduit plus à quelques collaborateurs et une poignée d'employés dits de maison attachés à la personne du président. Il emploie en moyenne huit cents agents qui participent tous, de près ou de loin, à l'exercice des missions constitutionnelles de celui-ci.

D'autre part, les différents contrôles réalisés depuis 2008 – des comptes, des documents administratifs, ou encore de la responsabilité des collaborateurs du chef de l'État – sont le témoin d'un abandon progressif de la confusion entre président de la République et présidence de la République. Là où hier l'irresponsabilité constitutionnelle accordée au chef de l'État irradiait sur toute l'institution, une dissociation s'opère aujourd'hui de plus en plus fréquemment.

D'ailleurs, et malgré cette évolution, la part de l'autonomie organique attachée directement à la personne du chef de l'État demeure fortement protégée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En ce sens, ce dernier a jugé, en 2012, contraire au principe de séparation des pouvoirs une disposition législative fixant le traitement du président de la République[13]. Cette décision, vivement critiquée par Olivier Beaud, qui s'insurge contre un détournement du principe de séparation des pouvoirs[14], montre bien – s'il en était besoin – que la vision autonomiste est loin d'être éteinte ; son champ d'application s'est simplement quelque peu resserré.

Quelles perspectives pour la séparation des pouvoirs ?

Les évolutions qui ont touché l'autonomie de gestion de la présidence de la République depuis le début des années 2000 sont susceptibles de provoquer deux types de réaction, qui varient selon l'échelle de valeur considérée. Tandis que les personnes qui reconnaissent dans la transparence de la vie publique le seul moyen de rénover la démocratie considèrent ces évolutions comme inéluctables et bienvenues, les partisans d'une conception plus traditionnelle, selon laquelle chaque organe de l'État doit maintenir son autonomie de gestion pour préserver une certaine souveraineté, les perçoivent comme une atteinte au principe fondateur de séparation des pouvoirs.

13. Décision 654 DC du 9 août 2012.
14. « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République… », art. cité.

Sans s'aventurer sur le terrain des idées, envisager ces arguments à la lumière du droit devrait permettre de démêler le vrai du faux et de s'interroger objectivement sur la portée politique et institutionnelle d'un tel bouleversement.

Séparation des pouvoirs et transparence : une ambition démocratique commune

Bien qu'ils semblent se trouver en opposition lorsqu'il est question d'autonomie financière et administrative d'un organe constitutionnel, les principes de séparation des pouvoirs et de transparence ont de nombreux points communs. Outre le fait qu'ils prennent l'un et l'autre leur source dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (art. 16 pour le premier, art. 14 et 15 pour le second), ces deux principes sont des instruments pour parvenir à un objectif précis, et non une fin en soi.

Pour ce qui est de la « séparation des pouvoirs », cette spécificité commune a pour conséquence une forte indétermination conceptuelle : Michel Troper en a relevé pas moins de six acceptions[15]. Le seul élément clair et certain dans ce foisonnement de définitions est la vocation libérale et démocratique de ce principe.

La transparence de la vie publique a, elle aussi, une finalité démocratique évidente. Sa vocation est de « structurer, voire […] légitimer le système représentatif, le mandat du représentant ». C'est pour parvenir à cet objectif que le droit public a mis en place de « nouvelles formes d'organisation, de contrôle et de légitimation politiques »[16]. Ces dernières ont une importance d'autant plus décisive que la transparence a été érigée en 2015 au rang de droit constitutionnel[17]. Or l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qualifié par Régis Fraisse, conseiller d'État, de « clef de voûte des droits et libertés »[18], consacre non seulement la séparation des pouvoirs, mais aussi la garantie des droits.

Dès lors, il paraît légitime de concilier les principes de séparation des pouvoirs et de transparence de la vie publique.

---

15. « Les nouvelles séparations du pouvoir », *in* Sandrine Baume et Biancamaria Fontana (dir.), *Les Usages de la séparation des pouvoirs*, Paris, Houdiard, 2008, p. 17-18.

16. Jean-François Kerléo, « La transparence de la vie publique en droit », *Sens-Dessous*, n° 20, 2017, p. 16 et 23.

17. Décision 471 QPC du 29 mai 2015. Pour plus de précisions, cf. Léo Griffaton-Sonnet, « Quelle portée pour l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 112, 2017, p. 899-918.

18. « L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et libertés », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 44, 2014, p. 9-21.

Retour aux sources du principe de séparation des pouvoirs ?

La séparation des pouvoirs, telle que conceptualisée par Locke et Montesquieu, n'est pas un principe de droit positif mais bien une notion de philosophie politique. Il s'agit d'un instrument protéiforme au service d'une finalité libérale claire : la non-confusion des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire dans les mains d'un même organe.

Des interactions entre ces trois pouvoirs sont cependant nécessaires. L'objectif est alors d'établir un équilibre entre les organes qui les détiennent pour qu'aucun ne prenne une importance telle que la démocratie serait mise en danger. C'est cette idée que Patrick Wachsmann défend en affirmant qu'il ne faut pas confondre « la séparation des pouvoirs avec une interdiction de principe faite à chacun des pouvoirs d'avoir part à l'exercice des prérogatives de l'autre[19] ».

Vues sous cet angle, les différentes réformes impliquant contrôles, mise au pli du droit commun et, finalement, encadrement de l'autonomie financière et administrative de la présidence de la République ne portent pas inévitablement atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Au contraire, la transparence est, dans ce cas, considérée comme un moyen de pallier le déséquilibre des pouvoirs qui procède de la présidentialisation du régime et permet, par là même, de restituer un certain nombre de prérogatives au Parlement.

In fine, envisager la séparation des pouvoirs à la lumière des exigences en matière de transparence de la vie publique favorise un retour aux sources libérales de ce principe. Pour que l'équilibre précaire entre les pouvoirs subsiste, il faut cependant veiller à ne pas pousser la transparence à son paroxysme, au point qu'elle devienne un vecteur de défiance et de suspicion. Surtout, elle ne doit pas réduire à néant l'autonomie de gestion de l'Élysée – laquelle contribue, nous ne l'avons pas assez dit, au bon fonctionnement des institutions.

*

Au terme de cette réflexion, l'autonomie financière et administrative de l'Élysée apparaît amoindrie mais néanmoins toujours vivante. Ses contours ont été remodelés par les exigences en matière de transparence de la vie publique, s'adaptant ainsi aux besoins de l'époque – des besoins politiques et sociétaux. Certes, la transparence a contribué à modifier

19. « La séparation des pouvoirs contre les libertés », *L'Actualité juridique, droit administratif*, n° 12, 2009, p. 617.

la perception de la présidence de la République, sans doute dans le sens d'une dé-sanctuarisation. En aucun cas, toutefois, elle a conduit à désacraliser le personnage du chef de l'État. Si désacralisation il y a, ses causes se nichent ailleurs, sur le terrain de la posture médiatique et politique sans doute. Mais pas sur le plan de l'autonomie administrative et financière de l'institution qui, malgré tout, demeure.

RÉSUMÉ

Alors que, des siècles durant, l'absence de contrôle sur l'organisation administrative et financière de la présidence de la République a permis de préserver son autonomie, la montée en puissance des exigences en matière de transparence de la vie publique depuis le début des années 2000, combinée à de nouvelles aspirations citoyennes, a changé la donne. Que reste-t-il alors du principe d'autonomie de gestion de la présidence, historiquement ancré et perçu comme le corollaire de la séparation des pouvoirs ? Technique en apparence, cette étude permet en réalité de s'attarder sur un phénomène peu connu qui pourtant modifie de manière lente mais affirmée la perception qu'ont les juristes, et plus largement les citoyens, de l'Élysée en tant qu'organisation administrative.