

UN LONG CHEMIN VERS L'EXEMPLARITÉ

A propos des bulletins de salaire du Président de la République

Position paper #9

Mai 2021



Lucie SPONCHIADO
*Chaire Nominations du
pouvoir exécutif*

EN BREF

Contrairement à un avis qu'elle avait rendu en 2009, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a déclaré dans un avis de décembre 2020 que les bulletins de paie (ou relevés d'indemnités) du Président de la République sont des « documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande ». Malgré cet avis favorable de la CADA, l'Élysée n'a pas encore communiqué ces documents. On peut regretter cette réticence à la transparence.

Depuis les travaux précurseurs du député René Dosière aux débuts des années 2000, que de chemin parcouru ! Après l'entrée en vigueur de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) et les quelques victoires obtenues au cours de l'année 2006¹, le **grand tournant de la transparence financière à l'Élysée s'est joué dans les années 2008-2009**. S'il s'est montré assez dispendieux, le Président Sarkozy a cependant souhaité « soumettre [le budget de la Présidence] à des principes de contrôle et de transparence² ». L'année 2009 a conduit à de nombreuses transformations : premiers contrôles menés par la Cour des comptes sur le budget de la Présidence ; application du Code des marchés publics pour la mise en concurrence des prestataires intervenant au Palais ; établissement

¹ En 2006, par exemple, l'Élysée a consenti à fournir la liste des immeubles et automobiles affectés à la présidence de la République. Les effectifs des personnels en poste ont également été rendus publics. (Voir par ex. les questions n° [94550](#), [106577](#), [102662](#) et [99563](#) ; questions du député Dosière ayant obtenu des réponses.)

² Lettre de Mission au [Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République](#), juill. 2007.

de règles relatives à l'organisation des déplacements du Président de la République et au recrutement des personnels de l'Élysée...

Les successeurs du Président Sarkozy se sont, à leur tour, engagés dans une démarche de transparence³. **Dans ce cadre notamment, le régime juridique du traitement et des indemnités du Président de la République, rendu public en 2007, a été clarifié en 2012** : sa rémunération de base, ses indemnités de résidence et de fonction ont été réglementés⁴. Tous les éléments de rémunération sont désormais publics. Mais des questions demeurent⁵ et dans le cadre d'un travail de recherche portant sur « [La rémunération et les avantages matériels des membres du pouvoir exécutif français](#) », publié par l'Observatoire de l'Éthique Publique, il a été demandé à la présidence de la République la communication des bulletins de paie ou « relevés d'indemnités » du Chef de l'État. En effet, il a semblé utile, suivant une démarche de droit « **micro-constitutionnel**⁶ » de pouvoir constater comment ce traitement, nouvellement réglementé, était mis en œuvre.

Le réflexe déontologique semblant faire son chemin, tout laissait penser que cette demande serait satisfaite. Il n'en a pas été ainsi.

LA DIFFICULTÉ D'ACCÉDER AUX BULLETINS DE PAIE DU CHEF DE L'ÉTAT

L'Élysée refuse la communication des bulletins de paie du Chef de l'État...

Lorsqu'un particulier souhaite obtenir de l'administration la communication de certains documents administratifs (dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, etc.), il doit directement s'adresser à l'autorité qui les détient⁷. En cas de refus, il est possible de saisir le juge administratif. Cependant, avant de solliciter le juge, celle ou celui qui souhaite contester un refus de communication doit obligatoirement saisir la [Commission d'accès aux documents administratifs](#)

³ V. R. Dosièrre, *Frais de palais*, Ed. de l'Observatoire, 2019, 230 p.

⁴ Voir Décret n°2012-983 du 23 août 2012 *relatif au traitement du Président de la République et des membres du Gouvernement*.

⁵ S'agissant par exemple de la question de la réforme de la retraite du Président de la République, v. L. Fargues, « Emmanuel Macron tarde à supprimer le régime spécial de retraite des ex-présidents », *Challenges.fr*, 9 octobre 2020 et les travaux de Mme la députée Pirès-Beaune.

⁶ V. M. Caron, « Le budget de fonctionnement des cabinets ministériels : une zone d'opacité persistante du droit gouvernemental », *Gestion & finances publiques*, n°1, 2021, p. 22 notam.

⁷ Voir art. L. 300-1 et s. du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

(CADA)⁸. Cette autorité administrative indépendante émet alors un avis – simplement consultatif – dans lequel elle indique si les documents demandés sont, oui ou non, des « documents administratifs communicables ». L'avis de la CADA n'oblige pas l'autorité administrative à communiquer les documents demandés. En cas de litige persistant, c'est le juge administratif qui tranche la question.

Que s'est-il passé en l'occurrence ? Le directeur de cabinet de la Présidence de la République, auquel avait été adressée la demande, a refusé la communication de ces documents. Il se fondait en effet sur un ancien avis de la CADA en date du 19 mars 2009 ([avis n°20090869](#)), dans lequel la commission avait estimé que les dispositions législatives relatives à la communication des documents administratifs devaient « être interprétées à la lumière de l'article 67 de la Constitution du 4 octobre 1958 » établissant un régime d'irresponsabilité au profit du Chef de l'État. Elle en concluait, à l'époque, que « le Président de la République ne saurait être regardé comme l'une des autorités [...] tenues [...] de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent à toute personne qui en fait la demande. » Les bulletins de salaire du Chef de l'État n'étaient alors pas considérés comme des documents administratifs communicables. Cette doctrine, témoignant des limites de la transparence administrative, avait déjà de quoi laisser perplexe à l'époque, mais la rémunération du Président de la République ayant été modifiée depuis lors, l'avis de 2009 ne semblait plus devoir persister. La CADA a donc été saisie par l'auteur de cette note.

...La CADA déclare qu'il s'agit de documents administratifs communicables

Et précisément, dans son avis n°20204454 du 10 décembre 2020 – communiqué aux « parties » le 7 janvier 2021, mais qui n'a pas encore été publié – la CADA est revenue sur sa position. Elle estime désormais que les bulletins de paie ou relevés d'indemnités du Président de la République sont des « documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation préalable des mentions relevant de la vie privée, en particulier celles liées à la situation familiale et personnelle et à la situation fiscale du président de la République ».

Dans son avis, la Commission indique que « **la rémunération du Président de la République est désormais déterminée par application des règles objectives définies par le décret n°2012-983 du 23 août 2012** relatif au traitement du Président de la République et des membres du Gouvernement ». Elle ajoute que « cette rémunération est ainsi fixée en fonction de considérations

⁸ CRPA, art. L342-1 et art. R. 343-1.

étrangères à la personne ou à l'exercice des fonctions de Président de la République, dont elle est donc détachable ».

L'AVIS DU 10 DECEMBRE 2020 : UN AVIS MAJEUR POUR DAVANTAGE DE TRANSPARENCE FINANCIERE

Dans l'avis du 10 décembre 2020, la CADA revient sur son argumentaire antérieur : l'irresponsabilité dont bénéficie, en droit, le Président de la République ne saurait justifier que ses bulletins de salaire soient frappés du sceau du secret.

Évidemment, le Président de la République n'est pas un « agent public » comme un autre et la CADA rappelle d'abord que, « compte tenu des termes de l'article 67 de la Constitution », le Président de la République ne saurait être considéré comme une autorité administrative au sens des dispositions organisant l'accès aux documents administratifs.

Mais, comme l'y invitait le recours formé devant elle, la CADA relève que « l'ensemble des documents produits ou reçus par le secrétariat général de la Présidence de la République dans le cadre des missions qui lui sont dévolues constituent des documents administratifs » communicables. Par conséquent, détenus par le Secrétariat général de l'Élysée, les bulletins de salaires du Président de la République – qui sont détachables de la fonction présidentielle –, peuvent être communiqués à toute personne qui en fait la demande.

De façon aussi heureuse que fondée, la Commission n'utilise plus l'irresponsabilité du Président de la République pour s'opposer au droit que détient « la société [...] de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

Interrogations sur l'utilité de la démarche

Cet avis est remarquable, car il permet de rappeler que chacun doit pouvoir accéder aux informations relatives à l'argent public, tout particulièrement lorsqu'il s'agit des rémunérations des plus hautes autorités de l'État⁹. C'est aussi à cet effort de transparence qu'œuvre, comme d'autres,

⁹ Comme le Conseil d'État l'a jugé dans son arrêt du 26 mai 2014, *Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz* (n° 342339) – validant ainsi la doctrine constante de la CADA – les **bulletins de salaire d'un agent public constituent des « documents administratifs librement communicables** à toute personne qui en fait la demande, en application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ».

l'Observatoire de l'Éthique Publique. Rappelons que c'est par un tel travail de recherche, et par la saisine de la CADA, que l'OEP a pu faire apparaître les problèmes juridiques que soulève le régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel et en a proposé une réforme¹⁰.

Mais d'aucuns se demanderont peut-être à quoi sert cette démarche et, plus généralement même, à quoi sert la transparence ?

Primo, la transparence nous garde du secret qui fait le lit de l'arbitraire. Lorsqu'une autorité publique refuse quelque chose ou au contraire agit, il convient de toujours se demander si cela est fondé en droit. En l'occurrence, le refus de communication des bulletins de salaire du Chef de l'État interroge évidemment, car rien ne l'explique juridiquement. La CADA elle-même estime qu'il s'agit de documents communicables **et l'accès aux documents administratifs est un droit constitutionnellement garanti**¹¹.

Secundo, elle permet d'éclairer le débat public et aux yeux d'un enseignant-chercheur, le savoir, la connaissance éclairent, élèvent et permettent bien souvent **d'apaiser les débats**. Comme l'écrit James Madison dans une lettre à William T. Barry en 1822 : « Un gouvernement populaire sans information des citoyens, ou sans les moyens de l'acquérir, n'est que le prologue à une Farce ou une Tragédie et, peut-être, aux deux simultanément ».

Enfin, la transparence fait le lien avec la responsabilité politique. Elle invite celles et ceux qui assument d'importantes fonctions politiques à « rendre des comptes ». Et, en l'occurrence, évidemment ce ne sont pas les bulletins de salaire d'Emmanuel Macron qui sont sollicités, mais bien **les bulletins de salaire d'un pouvoir public constitutionnel**.

La transparence constructive portée par l'OEP vise en particulier à mettre « fin aux secrets contestables et veille à ne pas instiller la défiance »¹². Les affaires qui sont périodiquement révélées et le secret qui perdure encore sur certains points servent parfois des discours de soupçon et peuvent être utilisés à mauvais escient. Il faut se garder de ce ressort et prendre la mesure de l'apport de telles démarches : **les mécanismes de transparence, de déontologie, d'éthique publique créés ces**

¹⁰ Pour une synthèse des démarches menées par l'Observatoire de l'Éthique Publique et les propositions de réforme voir, E. Lemaire, *Propositions pour une réforme du régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel*, juin 2020, en ligne sur le site de l'observatoire de l'éthique publique.

¹¹ V. Cons. constit., [décision n° 2020-834 QPC](#) du 3 avril 2020

¹² Voir « De "la transparence tranquille" à "la transparence constructive". Entretien avec René Dosière et Matthieu Caron », *Gestion & finances publiques*, n°1, 2021, p. 96-100.

dernières années ¹³ sont en train de produire leur effet et nos institutions s'acculturent progressivement à ce réflexe déontologique. La transparence, si elle est constructive, est profitable à tous et s'inscrit dans un souci démocratique. L'accès aux documents administratifs des plus hautes autorités politiques de l'État a fait du chemin. En revenant sur son avis de 2009 et en admettant que les bulletins de salaire du Président de la République sont des documents administratifs communicables, la CADA vient d'apporter sa pierre à cet édifice.

Des documents administratifs communiqués ?

L'affaire n'est pas close cependant. Sollicités à nouveau en janvier, après la réception de l'avis favorable émis par la CADA, les services de l'Élysée n'ont, comme ils y sont fondés en droit, pas encore communiqué les documents sollicités. **L'avis de la CADA n'oblige nullement l'administration à communiquer les documents demandés.** Mais on peut regretter que l'Élysée se montre rétif à communiquer au citoyen qui en fait la demande un document qui ne contient rien de secret, ni rien qu'il faille garder secret, sinon les éléments touchant à la vie privée du Président de la République. On peut regretter que la Présidence de la République ne se montre pas exemplaire et donne le sentiment de se dérober à la démarche de transparence qui s'est déployée ces dernières années.

Désormais, seul le Tribunal Administratif de Paris est compétent pour juger si oui ou non les bulletins de salaires du Président de la République sont bel et bien des documents administratifs communicables.

Affaire à suivre donc.

¹³ Parmi les textes marquant visant à lutter contre la corruption et à œuvrer pour davantage de transparence dans la vie publique citons les lois [organique n°2013-906](#) et [ordinaire n°2013-907](#) du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, la [loi n°2016-1691](#) du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi Sapin 2) ou encore la loi [organique n°2017-1338](#) et loi [ordinaire n°2017-1339](#) du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.