



OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Note. #46

À QUAND UN DÉONTOLOGUE AU PALAIS DE L'ÉLYSÉE ?



RENÉ DOSIÈRE

Président de L'OEP
Député honoraire



MATTHIEU CARON

Directeur général de L'OEP
Maître de conférences HDR à Sciences Po Lille et et à l'Université
Polytechnique des Hauts-de-France
Chercheur au LARSH

3 octobre 2025



Sommaire

INTRODUCTION	5
Ces vingt dernières années, la transparence et la déontologie ont fait leur entrée au palais de l'Élysée	6
L'Élysée a pris l'engagement de se doter d'un organe de déontologie qui n'a pourtant toujours pas vu le jour	8
L'Élysée éprouve probablement la difficulté de penser le statut de son propre organe de déontologie	9
RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS	12
ANNEXES 1 & 2	14/15

Introduction

Dès 2019, avec le concours actif de Jean-Marc Sauvé^[1], ancien Secrétaire général du Gouvernement (1995-2006), l'Observatoire de l'éthique publique a rédigé une feuille de route concrète, claire et précise, d'application immédiate, pour que le Gouvernement se dote d'un déontologue^[2].

Depuis 2023, l'OEP a par ailleurs proposé au président de la République de doter son administration de son propre organe de déontologie pour les personnels travaillant à l'Élysée.

En 2024, il a été répondu à notre vice-présidente, madame la députée Christine Pires-Beaune, que la nomination d'un déontologue de la présidence de la République était imminente^[3].

À cette heure, l'Observatoire de l'éthique publique regrette pourtant que cette institution n'ait pas encore vu le jour et que le Gouvernement ne réponde pas à la relance de madame Christine Pires-Beaune à ce sujet^[4].

C'est d'autant plus problématique que la nomination d'un référent déontologue constitue en réalité une obligation légale au titre de l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique qui dispose que : « tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux chapitres I à III et au présent chapitre. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service ».

L'absence d'organe de déontologie ne signifie nullement, cependant, que l'éthique publique n'ait pas fait son entrée à l'Élysée ces dernières années. La présente note vise précisément à mettre en lumière les progrès accomplis par la présidence de la République en matière de transparence et de déontologie (1), à encourager la création d'un organe de déontologie élyséen qui permettrait de confirmer et d'amplifier ce mouvement (2) mais également à proposer des pistes pour définir le statut spécifique de cette institution (3).

^[1]J.-F. Kerléo et M. Caron, *La déontologie gouvernementale*, Institut français pour la justice et la déontologie, LGDJ, 2022, 282 p. (<https://www.observatoireethiquepublique.com/nos-propositions/ouvrages/deontologie-gouvernementale.html>).

^[2]<https://www.observatoireethiquepublique.com/nos-propositions/notes/note-25-pour-linstitution-dun-deontologue-du-gouvernement.html>

^[3]Question écrite n°9578 de madame Christine Pires-Beaune, JO du 4 juillet 2023.

^[4]<https://questions.assemblee-nationale.fr/q17/17-5297QE.htm>

Ces vingt dernières années, la transparence et la déontologie ont fait leur entrée au palais de l'Élysée

À l'image des autres institutions publiques, il a fallu attendre l'entrée dans le XXI^e siècle pour que la présidence de la République s'engage sur la voie de la transparence et de la déontologie^[5].

En 2002, la loi a prévu que les crédits de la présidence feraient désormais l'objet d'une présentation détaillée au Parlement^[6]. Dans le même temps, une réforme des fonds secrets initiée par Lionel Jospin a fait cesser le système de rémunération des collaborateurs de l'Élysée au moyen de fonds secrets^[7].

En 2006, la Commission des finances de l'Assemblée nationale a désigné pour la première fois un rapporteur spécial chargé de remettre un rapport d'information sur les comptes de la présidence chaque année^[8].

À compter de 2008, une petite révolution s'est produite : sous l'influence du travail parlementaire de René Dosière, l'Élysée s'est doté d'un budget-vérité retraçant toutes les contributions ministérielles versées à la présidence tandis que sa gestion et ses comptes ont été soumis au contrôle annuel de la Cour des comptes^[9], ce qui en fait d'ailleurs l'institution politique française la plus contrôlée. Au gré des rapports rendus par la Cour, de nombreux progrès ont été réalisés en matière de comptabilité publique, de la gestion des ressources humaines mais aussi du droit des marchés publics, de l'urbanisme et de la fonction publique^[10].

^[5]J.-F. Kerléo et S. Lamouroux, *L'Élysée, de l'ombre à la lumière*, Institut français pour la justice et la déontologie, Joinet, 2023, 314 p. Cf. également : R. Dosière, *Frais de palais, la vérité sur les dépenses de l'Élysée*, Éd. de L'Observatoire, 2019 ; *L'argent caché de l'Élysée*, Seuil, 2007.

^[6]La LOLF du 1^{er} août 2001 a créé la Mission Pouvoirs publics qui a permis d'apporter un éclairage sur les crédits relatifs au fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels (Article 7 : « une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotation »).

^[7]M. Caron, « Le financement des emplois des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du "secret dépense" », RFFP, 2014, n°127 et n°128, p. 139-159 & p. 215-230.

^[8]Cf. spéc. les rapports annuels de l'Assemblée nationale, *Rapport mission Pouvoirs publics* (ex : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/commissions-permanentes/finances/lois-finances/rapporteurs-speciaux-plf/plf-2026-tableau-des-rapporteurs-speciaux-et-rapporteurs-pour-avis-par-mission-budgetaire>)

^[9]D'une part, les crédits de la présidence étaient imputés sur les budgets de multiples administrations, ce qui les rendait difficilement traçables et contrôlables. D'autre part, les comptes et la gestion de l'Élysée ne faisaient l'objet d'aucun contrôle extérieur.

^[10]Cf. spéc. les rapports annuels de la Cour des Comptes, *Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République* (ex : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-comptes-et-la-gestion-des-services-de-la-presidence-de-la-republique-exercice-2024>)

Les lois du 11 octobre 2013 ont accéléré le mouvement de transparence et de « déontologisation » de la vie publique, y compris à l'Élysée. Elles ont exigé des collaborateurs du chef de l'État qu'ils transmettent une déclaration d'intérêts et une déclaration de patrimoine, non rendues publiques, à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)^[11].

Le 19 décembre 2014, l'Élysée a rendu publique une charte de déontologie de ces mêmes collaborateurs^[12].

Le décret du 4 octobre 2016, signé par François Hollande a offert une base juridique légale au soutien matériel et en personnel accordé aux anciens présidents de la République^[13].

En janvier 2017, l'Élysée a adopté son propre règlement budgétaire et comptable tenant compte des spécificités de la présidence. En août de la même année, une charte de transparence relative au statut du conjoint du chef de l'État a été publiée sur le site Internet de la présidence. Quant au décret présidentiel du 14 juin 2017, il a consacré l'interdiction des emplois familiaux au sein du cabinet civil du chef de l'État.

Au surplus, les décrets du 27 janvier 2017 et du 30 janvier 2020 ont rendu obligatoire un avis de compatibilité de la HATVP au moment de la nomination des collaborateurs du chef de l'État, avant tout cumul d'activité de leur part ou avant toute reconversion dans le privé^[14].

À la suite du rapport « Jourda-Sueur » de février 2019^[15], l'Élysée semble avoir pris davantage la mesure des enjeux déontologiques. Non seulement, la présidence a montré davantage de vigilance quant au respect des obligations déclaratives de ses collaborateurs vis-à-vis de la HATVP mais, elle a surtout décidé de faire encore entrer son administration dans le cadre des procédures administratives et financières de droit commun comme le lui avait suggéré la Cour des comptes dans ses multiples rapports dès 2008.

Enfin, en 2023, l'Élysée a pris l'engagement de se doter d'un organe de déontologie.

^[11]<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315>

^[12]M. Caron, « La charte de déontologie du 19 décembre 2014 : vers un statut transparent pour les collaborateurs de l'Élysée ? », Constitutions, avril-juin 2015, p. 198-205. Cf. également : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-16238QE.htm> ; <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/Avis-Haute-autorit-.pdf>

^[13]M. Caron, « Le décret du 4 octobre 2016 relatif au statut des anciens présidents de la République : entre transparence et fait du prince », AJDA, n°41, 5 décembre 2016, p. 2319-2323.

^[14]Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique & Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques concernant les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République.

^[15]<https://www.senat.fr/salle-de-presse/201902/rapport-denquete-de-la-commission-des-lois-sur-laffaire-benalla.html>

L'Élysée a pris l'engagement de se doter d'un organe de déontologie qui n'a pourtant toujours pas vu le jour

La désignation d'un déontologue de l'Élysée s'inscrirait dans la continuité de ces réformes en faveur de la transparence et de la déontologie régnant au sein des services de la présidence de la République.

La création d'un poste de déontologue, ainsi que la mise à jour de la charte de déontologie des collaborateurs de l'Élysée, a été demandée de longue date par L'Observatoire de l'éthique publique.

Comme évoqué plus haut, en réponse à une question écrite de Christine Pires-Beaune sur le devenir de cette charte, la Première ministre a annoncé le 3 octobre 2024, la nomination d'un déontologue dont la première mission serait d'actualiser cette charte de déontologie et de se mettre au service de l'ensemble des agents travaillant à l'Élysée.

Il s'agirait là d'un progrès significatif. Doté d'une indépendance véritable, ce déontologue contribuerait sans nul doute à diffuser la culture déontologique et la transparence au sein des services de la présidence de la République.

À l'instar des pratiques au sein des assemblées parlementaires, il serait souhaitable que son activité soit retracée dans un rapport public annuel.

Malheureusement, pour des raisons inconnues, la présidence de la République n'a toujours pas instauré de déontologue ou d'organe de déontologie en son sein. Manifestement, il semblerait compliqué d'imaginer le dispositif adéquat pour garantir l'indépendance de cette nouvelle institution.

L'Élysée éprouve probablement la difficulté de penser le statut de son propre organe de déontologie

Opter pour un organe de déontologie plutôt que pour la nomination d'un simple référent déontologue

Il apparaît délicat de nommer une seule personnalité en qualité de déontologue de l'Élysée car la présidence de la République est, par construction, une institution très spécifique dont la moitié du personnel a un statut militaire. La création d'un collège de déontologie, composé de membres choisis parmi les personnels de l'Élysée et de personnalités extérieures, est plus adaptée.

Le collège de déontologie pourrait ainsi être composé à parité de trois représentants des agents de l'Élysée et de trois personnalités extérieures. Ces dernières, toutes retraitées, pourraient siéger au sein de ce comité : un membre issu du Conseil d'État, un membre issu de la Cour des comptes et un membre issu de la Cour de cassation. L'une d'entre elle présiderait le collège de déontologie.

Modalités de nomination des membres du collège de déontologie de l'Élysée

Les membres élyséens du collège de déontologie seraient nommés par le secrétaire général de l'Élysée^[16].

Les trois personnalités extérieures seraient également nommées par le secrétaire général sur proposition des trois institutions concernées.

L'ensemble des membres seraient nommés dans les trois mois suivants l'élection présidentielle, pour la durée du mandat présidentiel sans qu'il puisse être mis fin à leur fonction par le Secrétaire général.

Un membre ne pourrait être démis par l'organe de déontologie lui-même, qu'à titre exceptionnel et qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations.

En cas de démission d'un membre, son successeur, nommé selon les mêmes modalités, accomplirait la durée du mandat restant à courir.

^[16]Cette option est opérationnellement logique mais juridiquement questionnable. D'une part, le Secrétaire général dispose d'une délégation pour signer tous les actes de nomination autre que les décrets mais, la délégation n'implique pas un transfert de compétences (le président demeurant l'autorité de nomination). D'autre part, le secrétaire général ne dispose ni de statut juridique clairement défini, ni de pouvoirs déterminés par un texte. Il n'est a priori pas reconnu par le droit positif comme le chef de service de la présidence de la République.

Garanties d'indépendance des membres du collège de déontologie de l'Élysée

La fonction de déontologue aurait vocation à être assurée par des personnalités réputées pour leur compétence et leur intégrité.

L'arrêté de nomination des membres du collège de déontologie devrait prévoir que ce dernier, dans l'exercice des missions et des devoirs qui lui ont été conférés, ne pourra solliciter ni accepter aucune instruction de quiconque.

Champ de compétences du collège de déontologie

Le collège de déontologie serait d'abord et avant tout un organe de conseil à la disposition des agents de la présidence de la République. Il n'aurait aucun pouvoir disciplinaire.

Il ne se saisirait pas lui-même et rendrait des avis sous le sceau de la confidentialité. En clair, il répondrait aux demandes de conseil des personnels de la présidence, qu'il s'agisse des fonctionnaires et des contractuels.

Ces demandes porteraient, pour l'essentiel, sur des questions d'obligations déclaratives, de prévention des conflits d'intérêts, de cumul d'activités, de mobilité vers le secteur privé, de réception de cadeaux ou d'invitation par des autorités étrangères.

Moyens administratifs mis à la disposition du collège de déontologie

L'indépendance organique et fonctionnelle du collège de déontologie requiert cependant son indépendance matérielle. À cette fin, le collège devrait pouvoir obtenir auprès du Secrétariat général les moyens budgétaires et matériels dont il estime avoir besoin, en particulier en termes de personnel.

L'organe de déontologie pourrait également demander la communication de tous les documents administratifs nécessaires à l'exercice de sa mission sous réserve des documents mentionnés à l'article L. 311-1 à R311-8-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Au besoin, le collège de déontologie pourrait également faire appel aux inspections générales ministérielles et interministérielles.

Devoirs des membres du collège de déontologie

Les fonctions des membres du collège de déontologie seraient incompatibles avec l'exercice de tout mandat politique.

En outre, les membres du collège de déontologie seraient assujettis à une déclaration de situation patrimoniale et à une déclaration d'intérêts.

Enfin, les membres du collège de déontologie seraient par ailleurs tenus à une obligation de secret professionnel et à un devoir de réserve dans leur expression publique.

Publication d'un rapport public annuel sur le site de l'Élysée

Le collège de déontologie rendrait un rapport public annuel, publié sur le site de l'Élysée.

Après avoir contribué à la création d'un référent déontologue auprès des élus locaux et d'un déontologue au sein du CESE (Conseil économique, social et environnemental), l'Observatoire de l'éthique publique continuera à militer en faveur de l'institution d'un déontologue de l'Élysée.

11 PROPOSITIONS

01

Inviter le Gouvernement à répondre à la question n°5297 de madame Christine Pires-Beaune demandant de lui indiquer si la création d'un déontologue de la présidence de la République est toujours d'actualité et, en pareille hypothèse, à quelle échéance celle-ci devrait avoir lieu.

Créer un collège de déontologie plutôt que de nommer une seule personne physique en qualité de référent déontologue

02

03

Prévoir une composition mixte du collège de déontologie rassemblant des personnels élyséens et des membres extérieurs. Le collège de déontologie pourrait être composé de trois représentants des agents de l'Élysée (un représentant des collaborateurs du président de la République et deux représentants des agents publics) et de trois personnalités extérieures, toutes retraitées (un membre issu du Conseil d'État, un membre issu de la Cour des comptes et un membre issu de la Cour de cassation)

Donner au Secrétaire général de l'Élysée, en sa qualité de chef de service, le pouvoir de nommer les membres du collège de déontologie. Les membres élyséens du collège de déontologie seraient nommés par le secrétaire général de l'Élysée. Les trois personnalités extérieures seraient également nommées par le secrétaire général mais sur proposition des trois institutions concernées.

04

05

Circonscrire le champ de compétences du collège de déontologie à une fonction de conseil aux collaborateurs du président de la République, portant à la fois sur des questions d'obligations déclaratives, de prévention des conflits d'intérêts, de cumul d'activités, de mobilité vers le secteur privé, de réception de cadeaux ou d'invitation par des autorités étrangères.

Garantir l'inamovibilité des membres du collège de déontologie. L'ensemble des membres seraient nommés dans les trois mois suivants l'élection présidentielle, pour la durée du mandat présidentiel sans qu'il puisse être mis fin à leur fonction sauf manquement à leurs devoirs.

06

07

Préciser que les membres du collège de déontologie ne pourront solliciter ni accepter aucune instruction de quiconque.

Donner le droit à l'organe de déontologie de demander la communication de tous les documents nécessaires à l'exercice de sa mission sous réserve des documents mentionnés à l'article L. 311-1 à R311-8-2 du code des relations entre le public et l'administration.

08

09

Conférer à l'organe de déontologie la possibilité de faire appel aux inspections générales ministérielles et interministérielles.

Prévoir une série de devoirs pour les membres de l'organe de déontologie (interdiction d'exercer un mandat politique, déclaration d'intérêts et de patrimoine, obligation de secret et devoir de réserve dans l'expression publique)

10

11

Publier le rapport annuel du collège de déontologie sur le site Internet de l'Élysée

ANNEXE 1

Question écrite n° 9578 de madame Christine Pires-Beaune
Charte de déontologie des collaborateurs du chef de l'État, 4
juillet 2023

Texte de la question : Mme Christine Pires Beaune interroge Mme la Première ministre à propos de la mise à jour de la charte de déontologie des collaborateurs du Président de la République du 19 décembre 2014. Une mise à jour de cette charte est prévue (question écrite n° 16007, XVe législature). Elle lui demande de l'informer du contenu de cette mise à jour dès que celle-ci aura eu lieu.

Texte de la réponse : Lors de leur recrutement, les collaborateurs du Président de la République et plus largement le personnel de la présidence s'engagent à « respecter scrupuleusement les principes déontologiques de la présidence de la République ». Lorsque les agents sont liés à la présidence par un contrat, celui-ci fait expressément mention des obligations qu'ils doivent respecter. Ces principes, ainsi que des règles sur l'utilisation des moyens mis à disposition et la prévention des conflits d'intérêt, et celles sur les obligations déclaratives auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, figurent dans une « charte de déontologie des collaborateurs de la présidence de la République » du 19 décembre 2014. Cette charte de déontologie de la présidence de la République est bien en cours de mise à jour ; la phase de relecture devrait bientôt s'achever. La nouvelle version de la charte de déontologie, qui s'attache à favoriser le respect par les agents des grands principes de déontologie (dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, loyauté, respect de la confidentialité et du devoir de réserve), détaillera les règles applicables à certaines situations concrètes : cumul d'activités, déclarations d'intérêts, mobilité entre secteurs public et privé, pratique des libéralités et cadeaux, secret et discrétion professionnels, utilisation des moyens mis à disposition pour l'activité professionnelle. La présidence travaille également au choix d'un déontologue référent qui pourra être consulté par les agents concernés sur la mise en œuvre de ces préconisations, et leur apporter tout conseil utile au respect de leurs obligations déontologiques.

ANNEXE 2

Question écrite n° 5297 de madame Christine Pires-Beaune
Déontologue de la présidence de la République, 25 mars 2025

Texte de la question : Mme Christine Pirès Beaune interroge M. le Premier ministre à propos de l'institution d'un déontologue de l'Élysée. Dans une réponse écrite à Mme la députée publiée le 3 octobre 2023 (question n° 9578, p. 8770 JO), le Gouvernement a informé cette dernière que la présidence de la République travaillait « au choix d'un déontologue référent qui pourra être consulté par les agents concernés sur la mise en œuvre de ces préconisations et leur apporter tout conseil utile au respect de leurs obligations déontologiques ». À cette heure, aucun arrêté, ni communiqué ou document ne fait mention au JO ou sur le site de la présidence de la République de la création d'une telle fonction ou de la nomination d'une personnalité à ce poste. Elle lui demande d'indiquer si la création d'un déontologue de la présidence de la République est toujours d'actualité et, en pareille hypothèse, à quelle échéance celle-ci devrait avoir lieu.

Texte de la réponse : pas de réponse à ce jour

CONTACT

 contact@observatoire-ethique-publique.com

 07-68-46-86-01

 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

 <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

