Jus Politicum

Revue de droit politique

Numéro 28 – 2022

L'Exemplarité des gouvernants

Institut Villey
pour la culture juridique et la philosophie du droit

Directeurs

Denis Baranger (Université Panthéon-Assas)
Olivier Beaud (Université Panthéon-Assas)

Directeur de la publication

Denis Baranger (Université Panthéon-Assas)

Fondateurs

Denis Baranger (Université Panthéon-Assas),
Armel Le Divellec (Université Panthéon-Assas),
Carlos-Miguel Pimentel (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines)

Conseil de rédaction

Manon Altwegg-Boussac (Université Paris-Est Créteil),
Denis Baranger (Université Panthéon-Assas),
Cécile Guérin-Bargues (Université Panthéon-Assas),
Renaud Baumert (Université de Cergy-Pontoise),
Olivier Beaud (Université Panthéon-Assas),
Bruno Daugeron (Université Paris-Descartes),
Élodie Djordjevic (Université Panthéon-Assas),
Quentin Epron (Université Panthéon-Assas),
Thibault Guilluy (Université de Lorraine),
Jacky Hummel (Université de Rennes 1),
Olivier Jouanjan (Université Panthéon-Assas),
Philippe Lauvaux (Université Panthéon-Assas),
Elina Lemaire (Université de Bourgogne),
Carlos-Miguel Pimentel (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines),
Céline Roynier (Université de Cergy-Pontoise),
Christoph Schönberger (Universität Konstanz),
Adam Tomkins (University of Glasgow)
Patrick Wachsmann (Université de Strasbourg)

Conseil scientifique

Klaus von Beyme (Universität Heidelberg), Dominique Chagnollaud (Université Panthéon-Assas), Jean-Claude Colliard † (Université Panthéon-Sorbonne), Vlad Constantinesco (Université Robert-Schuman, Strasbourg), Jean-Marie Denquin (Université Paris Nanterre), Christoph Gusy (Universität Bielefeld), Ran Halévi (CNRS), Josef Isensee (Universität Bonn), Lucien Jaume (CNRS), Olivier Jouanjan (Université Panthéon-Assas), Claude Klein (University of Jerusalem), Franck Lessay (Université Sorbonne Nouvelle), Corinne Leveleux-Teixeira (Université d'Orléans), Martin Loughlin (London School of Economics), Ulrich K. Preuß (Freie Universität Berlin), Philippe Raynaud (Université Panthéon-Assas), Pierre Rosanvallon (Collège de France), François Saint-Bonnet (Université Panthéon-Assas), Cheryl Saunders (University of Melbourne), Michel Troper (Université Paris Nanterre), Neil Walker (University of Edinburgh).

Secrétaire de rédaction

Thibault Desmoulins (Université Panthéon-Assas)

Assistants d'édition

Agathe Chossat de Montburon (Université Panthéon-Assas)

Christian Bidégaray

Sur une aporie : l'exemplarité des gouvernants

Pour répondre au scandale Cahuzac de 2012, le président Hollande a voulu créer un « choc de moralisation ». À cet effet, plusieurs lois de « transparence » et de « lutte contre la corruption » ont été adoptées ainsi qu'une série d'institutions pour « restaurer la confiance dans la vie politique » : Parquet national financier, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, Agence française anticorruption auxquelles s'est ajouté tout un ensemble de chartes et codes déontologiques tant au niveau national que local.

La transparence est devenue la valeur structurante de l'ordre politique. Invoquée à satiété, elle est censée assurer la surveillance et le contrôle des élus par les citoyens tout en luttant efficacement contre la corruption. Nouveaux catéchismes républicains, les chartes de déontologie exigent des élus qu'ils soient « probes, honnêtes, intègres, dignes, impartiaux et diligents ». Le juge pénal y fait écho en admonestant des accusés coupables d'avoir adopté « un comportement insupportable au corps social, trompé la confiance du peuple souverain[1] » ou d'avoir « contribué à éroder la confiance des citoyens et ainsi abimé la vie de la démocratie[2] ».

Réaliste, Machiavel n'en demandait pas tant quand il écrivait : « Il n'est pas bien nécessaire à un prince d'avoir toutes les bonnes qualités, mais il lui est indispensable de paraître les avoir[3] ». Négligeant les embûches inévitables de la gouvernance, le législateur et le juge actuels ne vont-ils pas trop loin dans leurs exigences ? Chloé Morin, comme Guy Carcassonne[4] avant elle, dénonce « la tyrannie de la transparence » et l'exigence d'une « exemplarité perpétuelle » des gouvernants[5]. Peut-on croire, en effet, que le nouvel arsenal législatif et judiciaire suffira à réformer nos mœurs politiques et à « restaurer la confiance » des citoyens « dans la vie politique » ? Plusieurs affaires politico-judiciaires récentes montrent à quel point la tâche est difficile.

Sans rentrer dans les détails de ces affaires très complexes on peut les rapporter à deux types de comportements déviants : les infractions aux règles de financement de la vie politique et les entorses aux règles de probité et de transparence.

---

[1] Tribunal correctionnel de Nanterre, 30 janvier 2004 (condamnation d'Alain Juppé).

[2] Tribunal correctionnel de Paris, 32ème chambre, 29 juin 2020 (condamnation de François Fillon).

[3] Machiavel, *Le Prince*, chap. xviii.

[4] G. Carcassonne, « Le trouble dans la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, 2001/2.

[5] C. Morin, *On a les politiques qu'on mérite*, Paris, Fayard, 2022.

I. Les infractions aux règles de financement de la vie politique

Si « l'argent est le nerf de la guerre » c'est aussi particulièrement vrai en matière politique. Candidats et partis cherchent à compléter les financements publics par des moyens détournés : recours clandestin à des fonds étrangers (A), contournement des règles de financement en vigueur (B).

A. La violation de l'interdiction de recourir à des financements étrangers

Cette interdiction pourrait avoir été violée à l'occasion de deux élections présidentielles : financement libyen de Nicolas Sarkozy pour sa campagne de 2007 (1), rétrocommissions au profit d'Édouard Balladur pour sa campagne de 1995 (2).

1. Les soupçons de financement libyen de Nicolas Sarkozy

Selon deux documents publiés par *Médiapart* en 2012, la Libye aurait versé cinquante millions d'euros à Nicolas Sarkozy pour la campagne présidentielle de 2007. Il est très difficile d'y voir clair dans cette affaire tentaculaire aux dimensions nationales et internationales. Le président Kadhafi et plusieurs membres de son clan ont été tués lors de la chute du régime libyen en 2011. D'autre part, malgré les témoignages de dignitaires libyens, l'étude des notes des services secrets de Tripoli, sans compter les multiples volte-face de Ziad Takieddine, accusateur de Nicolas Sarkozy, aucune preuve matérielle n'a pour l'heure été retrouvée, même si des mouvements de fonds suspects ont conduit à une dizaine de mises en examen.

Après le rejet de tous leurs pourvois par la Cour de cassation, Nicolas Sarkozy, Brice Hortefeux, Alexandre Djouhri et Éric Woerth ont été mis en examen pour « corruption passive, financement illégal de campagne électorale et recel de fonds publics libyens », puis pour « association de malfaiteurs ». Mais pour l'instant l'affaire n'est pas encore totalement élucidée.

2. Des rétrocommissions au profit d'Édouard Balladur ?

Le 8 mai 2002, un attentat à Karachi fait quatorze morts dont onze ouvriers français des chantiers navals qui travaillaient à la construction de sous-marins pour le Pakistan.

Longtemps oubliée par l'opinion, cette affaire a refait surface après dix-huit ans d'investigations complexes. L'attentat aurait été commis en représailles à la décision du président Chirac, nouvellement élu, de mettre fin au versement de commissions promises par son rival Édouard Balladur pour l'achat de sous-marins.

Le financement de la campagne présidentielle de 1995 suscitait déjà quelques doutes et le Conseil constitutionnel avait hésité à valider les comptes de campagne des deux finalistes de l'élection de 1995. *Quid* de ces 10 250 000 francs en billets de 500 francs figurant sur les comptes d'Édouard Balladur qui pouvaient difficilement provenir de la vente de gadgets et de tee-shirts ?

Mais, après l'attentat de Karachi, les enquêteurs se sont interrogés sur les exigences exorbitantes et précipitées de deux intermédiaires, Ziad Takieddine et Abdul Rahman El Assir imposés au dernier moment des négociations avec le Pakistan par les équipes d'Édouard Balladur et de François Léotard. Ils avaient demandé de toucher 100 % de leurs commissions dès la signature de leur mission de consultance. On s'est alors demandé si un système de rétrocommissions n'avait pas été

organisé à côté des commissions usuelles[6] pour abonder les comptes du candidat Balladur.

En juin 2020, les deux intermédiaires ainsi que plusieurs membres de l'entourage d'Édouard Balladur et de François Léotard ont été sévèrement condamnés en correctionnelle. En mars 2021, et de manière surprenante, la Cour de justice de la République a condamné François Léotard à deux ans de prison avec sursis et à une lourde amende pour complicité d'abus de biens sociaux Mais la Cour a relaxé Édouard Balladur de toutes les charges retenues contre lui. Aurait-elle été convaincue par la charge d'Édouard Balladur contre une instruction « exclusivement à charge, fondée sur des rumeurs, des approximations, des rapprochements, des coïncidences, et des suppositions que rien n'atteste[7] » ?

B. Le contournement des règles de financement de la vie politique

Deux stratagèmes ont été élaborés pour contourner ces règles : les surfacturations (1) et l'usage d'emplois fictifs (2).

1. Les surfacturations

Comme l'ont montré dans les années quatre-vingt les affaires Urba, Sages et B.L.E., plusieurs formations politiques recourraient à des dessous de table pour abonder leurs finances lors de la passation de marchés publics. Or, malgré les réformes ultérieures, ces pratiques n'ont pas disparu comme l'ont montré l'affaire Bygmalion et les stratagèmes du micro-parti lepéniste Jeanne.

L'affaire Bygmalion

Organisés par une filiale de la société Bygmalion, les meetings monstres de Nicolas Sarkozy pour sa campagne de 2012 avaient explosé le plafond des dépenses électorales autorisées. Pour camoufler ces dépassements et bénéficier des remboursements par l'État, l'équipe de campagne du candidat a alors demandé à Bygmalion de maquiller ses comptes par un jeu de fausses factures. Aussi a-t-elle imputé à l'UMP, la différence entre les dépenses réellement effectuées et les dépenses déclarées pour remboursement.

Après l'invalidation des comptes de campagne de Nicolas Sarkozy, la fraude a été découverte. Il a été condamné à un an de prison ferme pour dépassement du seuil légal de dépenses électorales… mais pas pour la fraude, car le juge a estimé qu'il n'était pas prouvé qu'il l'avait ordonnée ni en avait été informé.

En revanche treize personnes, des responsables de l'UMP et de Bygmalion, ont été condamnées à des peines assez sévères de prison assorties de sursis.

Les « voies » de Jeanne

À l'occasion des législatives de 2012, le micro-parti de Marine Le Pen, a vendu des kits de campagne aux candidats frontistes au prix de 16 500 euros chacun. Il leur a également proposé des prêts d'un montant équivalent, à des taux supérieurs

---

[6] Pratique habituelle à l'époque en matière de vente d'armes.

[7] Voir C. Guérin-Bargues, « Retour sur la décision de la Cour de Justice de la République, Balladur/Léotard du 4 mars 2021 », *Blog Jus Politicum*, 17 avril 2021 [https://blog.juspoliticum.com/2021/04/17/retour-sur-la-decision-de-la-cour-de-justice-de-la-republique-balladur-leotard-du-4-mars-20211-2-par-cecile-bargues/].

à ceux du marché. Nombre d'entre eux ont accepté cette solution, sans doute pour avoir l'investiture du parti. En incluant ces achats et ces emprunts dans leurs dépenses électorales remboursables par l'État, ces candidats permettaient au FN de se rembourser tout en alimentant frauduleusement ses finances.

Mais ce tour de passe-passe a été découvert. Des poursuites judiciaires ont été engagées pour « escroquerie, financement illégal des campagnes, recel d'abus de biens sociaux et usage de faux ». Plusieurs responsables frontistes ont alors été condamnés.

De manière similaire, on soupçonne *l'Ère du peuple*, l'association de financement de Jean-Luc Mélenchon, d'avoir surfacturé des prestations remboursables par l'État. On se demande également si *Mediascop*, la société de Mme Chikirou, directrice de la communication de Jean-Luc Mélenchon, n'a pas surfacturé ses prestations au candidat des Insoumis pour la campagne de 2017.

2. Les emplois fictifs

Révélée lors du jugement de l'« affaire des chargés de mission de la ville de Paris[8] » en 2004 puis en 2011, ce moyen de financement occulte a été réutilisé à plusieurs reprises.

Le « Penelope Gate » a montré la duplicité de François Fillon[9] qui a détourné systématiquement à son profit les rémunérations de sa femme et de ses enfants pour un travail de collaborateurs parlementaires, dont la réalité n'a pu être prouvée, d'où une condamnation à des peines de prison, d'inéligibilité et d'amende pour le couple.

Philippe Martin ancien ministre de François Hollande, Président socialiste du Conseil départemental du Gers, a été condamné en 2021 pour avoir rémunéré son ex-épouse et une personne travaillant pour le PS à Auch pour un emploi fictif.

Le MoDem (ex UDF) quant à lui, recrutait les collaborateurs de ses eurodéputés par deux contrats de travail à temps partiel : un avec le parti et un autre avec l'eurodéputé. Comment dès lors apprécier la part de travail de ces collaborateurs pour l'eurodéputé à Strasbourg et pour le parti dans la capitale ? Suite à des plaintes et à des enquêtes lancées par le parquet de Paris, Sylvie Goulard, Ministre des armées, François Bayrou, Garde des Sceaux, puis Marielle de Sarnez, Ministre des affaires européennes ont dû démissionner dès juin 2017. Fin décembre 2021 plusieurs députés et responsables du MoDem et de l'ex UDF ont été mis en examen pour « complicité et recel de détournement de fonds publics ».

Le Rassemblement national (ex Front national) et la France insoumise sont également soupçonnés et poursuivis pour avoir eu recours à des pratiques analogues.

Mais tout aussi contestables sont les entorses aux règles de probité et de transparence.

---

[8] De 1986 à 1996 le salaire de sept employés permanents du RPR dont Jacques Chirac était le président tout en étant maire de la capitale a été payé par le conseil municipal de Paris. D'où les condamnations ultérieures d'Alain Juppé, secrétaire général du RPR en 2004, puis de Jacques Chirac après sa sortie de charge en 2011.

[9] Voir C. Bidégaray, « Drôle de drame : ou comment François Fillon a perdu une élection imperdable », in Ph. Maarek et A. Mercier (dir.), *La présidentielle chamboulée. La communication politique au prisme du dégagisme*, Paris, L'harmattan 2018 p. 122-135.

II. Les entorses aux règles de probité et de transparence

Si le législateur cherche à prévenir et sanctionner les atteintes à la probité (A) ainsi qu'à assurer la transparence (B) par de multiples dispositions, sa tâche n'est pas des plus faciles, comme l'ont montré quelques affaires récentes.

A. La violation des règles de probité

Deux affaires ont éclaboussé des membres de l'exécutif : les primes de cabinet de Claude Guéant (1), les sondages de l'Élysée (2).

1. Les primes de cabinet de Claude Guéant

Lors des investigations sur les soupçons de financement libyen de la campagne de 2007, de fortes sommes en argent liquide ont été découvertes chez Claude Guéant, directeur du cabinet de Nicolas Sarkozy alors Ministre de l'intérieur.

Malgré ses dénégations, le prévenu a dû reconnaître qu'il piochait dans les « frais d'enquêtes et de surveillance » (ex primes de cabinet) pour se verser chaque mois des sommes importantes. Il a été condamné à deux ans de prison, dont un ferme en janvier 2017 et à une lourde amende assortie d'une interdiction d'exercer toute fonction publique pendant 5 ans. Faute d'avoir réglé son amende dans les délais, il a été incarcéré le 13 décembre 2021 puis libéré le 9 février 2022.

2. Les sondages de l'Élysée

Selon *Anticor* et un rapport de la Cour des comptes, des millions d'euros auraient été facturés à l'Élysée pour la réalisation de sondages par les sociétés de Patrick Buisson et de Pierre Giacometti en violation des règles de passation des marchés publics. Estimant que la présidence de la République n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de l'État, la justice a décidé que le code des marchés publics aurait dû être respecté.

Couvert par l'immunité présidentielle, Nicolas Sarkozy n'a pas été inquiété. En revanche, des peines de prison avec sursis ont été prononcées à l'encontre de Claude Guéant, secrétaire général de l'Élysée déjà condamné dans l'affaire des « primes de cabinet », Emmanuelle Mignon, directrice du cabinet du Président, Patrick Buisson son conseiller spécial et Pierre Giacometti Président d'IPSOS.

Ainsi, les règles de probité permettent-elles de lutter contre la corruption. Il devrait en aller de même pour les règles de transparence mais il est des cas où le doute peut être permis.

B. Les entorses aux règles de transparence

Selon la loi du 11 octobre 2013 « relative à la transparence de la vie publique », les gouvernants sont astreints à deux obligations : faire une déclaration de patrimoine et d'intérêts sous le contrôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) (1), éviter tout conflit et prise illégale d'intérêts (2) – deux exigences qui se sont avérées difficiles à respecter car elles peuvent faire tomber les gouvernants dans des traquenards imprévus.

1. Les déclarations de patrimoine

L'exigence de transparence ne s'est pas imposée facilement comme en attestent les réticences initiales d'Édouard Philippe et d'Éric Dupont-Moretti avant qu'ils ne se plient aux obligations légales. D'autres élus se sont montrés moins obéissants comme le montrent les affaires Delevoye et Griset.

L'affaire Delevoye

Nommé Haut-commissaire à la réforme des retraites en 2017, Jean-Paul Delevoye est entré au Gouvernement comme Haut-Commissaire aux retraites le 3 septembre 2019. Dans sa déclaration de patrimoine, remise le 15 novembre 2019, avec dix mois et deux jours de retard, il n'a fait état que de trois fonctions : deux rémunérées, une bénévole.

Dès sa publication par la HATVP cette déclaration a été contestée par la presse. Il n'avait pas déclaré sa fonction d'administrateur bénévole au sein d'un institut de formation de la profession de l'assurance. Or, cet institut était détenu en majorité par un des principaux établissements de formation de l'assurance et donc intéressé par la réforme des retraites. Pire, il était rémunéré depuis 2008 en tant que président du think-tank *Parallaxes*, alors qu'il aurait dû renoncer à cette rémunération dès son entrée au gouvernement[10]. Contraint par une cascade de révélations sur ses « omissions » il a fini par rectifier sa déclaration le 13 décembre 2019 en y intégrant treize mandats, dont onze bénévoles, soit dix de plus que dans sa version initiale. Il a démissionné le 16 décembre 2019, en plein conflit social sur la réforme des retraites. Deux ans plus tard le 2 décembre 2021, saisi par la HATVP le tribunal correctionnel de Paris l'a condamné à quatre mois de prison avec sursis et 15 000 euros d'amende mais il l'a dispensé d'une peine d'inéligibilité et d'une inscription à son casier judiciaire.

L'affaire Alain Griset

Nommé ministre délégué en charge des PME le 6 juillet 2020, Alain Griset a effectué sa déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale au mois d'août 2020. Mais le 24 novembre la HATVP a saisi la justice pour omission « de participations financières détenues dans un plan d'épargne en actions (PEA), ainsi que le compte espèces associé » à hauteur de 130 000 euros[11].

Invoquant une simple « maladresse sans volonté d'enrichissement personnel » Alain Griset a expliqué que ces sommes lui avaient été confiées par le bureau de la CNAMS[12] qu'il présidait, pour qu'il les place sur son PEA et les fasse fructifier. S'il ne les avait pas déclarées c'était précisément parce qu'elles apparaissaient dans ses comptes comme appartenant à la CNAMS. Au reste, ajoutait le ministre, ces sommes avaient produit une plus-value substantielle et l'argent avait été intégralement reversé à la CNAMS.

Ces arguments n'ont pas convaincu Didier Migaud, président de la HATVP qui a vu dans cette opération une confusion illégale de patrimoines visant à empêcher la révélation de faits susceptibles d'être pénalement qualifiés d'abus de confiance.

---

[10] Selon l'article 23 de la constitution les ministres ne peuvent exercer une activité professionnelle.

[11] Ces participations financières auraient également dû figurer dans sa déclaration d'intérêts.

[12] Il s'agit de la Confédération nationale de l'artisanat des métiers et des services du Nord.

Poursuivi, Alain Griset a été condamné par le tribunal correctionnel de Paris à six mois de prison avec sursis et à trois ans d'inéligibilité avec sursis. La cellule anti-blanchiment de Bercy l'a par la suite cité à comparaître devant le tribunal correctionnel de Lille pour des faits d'abus de confiance aux dépens de la CNAMS.

Comme le montre cette dernière affaire confusion des patrimoines et conflits d'intérêts se trouvent étroitement mêlés. En témoignent, plusieurs procès récents.

2. Les risques de conflits et de prises illégales d'intérêts

Il y a conflit d'intérêts si un gouvernant est influencé, ou paraît l'être, du fait d'une interférence entre ses fonctions et des intérêts privés ou publics (loi du 11 octobre 2013). Mais s'il prend reçoit ou conserve un intérêt « de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité » il risque d'être pénalement sanctionné pour prise illégale d'intérêts (art. 432-12 du code pénal).

Vu le caractère flou et extensif de ces définitions, les gouvernants peuvent se voir mis en cause pour conflits d'intérêts et/ou prise illégale d'intérêts, sans l'avoir toujours su ou voulu, comme le montrent les affaires Ferrand, Kohler et Dupond-Moretti.

Richard Ferrand, à peine nommé ministre de la cohésion des territoires en 2017, a été épinglé par *Le Canard enchaîné* pour une opération immobilière de 2011, lorsqu'il était directeur général des Mutuelles de Bretagne, bien avant son entrée au gouvernement.

Sur trois propositions de location de locaux commerciaux, les Mutuelles n'en avaient retenu qu'une. Or, selon le *Canard,* la future gérante de cette société qui n'avait pas encore d'existence légale et qui n'était pas propriétaire des surfaces proposées à la location… n'était autre que la compagne de Richard Ferrand.

Grâce à cet accord elle aurait pu créer sa SCI dans l'urgence et obtenir un prêt bancaire équivalent à la totalité du prix des locaux. Richard Ferrand se serait impliqué personnellement dans ces opérations. Les Mutuelles auraient ensuite financé la rénovation complète des bâtiments et la valeur des parts de la SCI se serait alors très fortement appréciée.

Suite à la plainte déposée par *Anticor* qui contestait la régularité de ces opérations ainsi qu'à l'enquête préliminaire du parquet de Brest, Richard Ferrand a dû démissionner de ses fonctions ministérielles en juin 2017. Mais l'affaire a été classée sans suite en octobre 2017 car, selon la justice, les Mutuelles de Bretagne n'étaient pas investies d'une mission de service public et l'infraction éventuelle était prescrite. Richard Ferrand a donc pu être élu président de l'Assemblée nationale.

C'était sans compter *Anticor* qui, pour passer outre un refus du parquet d'entamer de poursuites pénales, a déposé une nouvelle plainte avec constitution de partie civile. L'association invoquait une « infraction dissimulée » puisque les acteurs de l'opération immobilière ne connaissaient pas la relation entre Richard Ferrand et sa compagne. Le Parquet national financier a alors ouvert une information judiciaire pour « prise illégale d'intérêts » et Richard Ferrand a été mis en examen en septembre 2019.

La chambre d'instruction de la cour d'appel de Douai a cependant estimé qu'il y avait prescription de l'action publique en faisant démarrer les délais de prescription en 2012, date de la cessation des fonctions de M. Ferrand aux Mutuelles de Bretagne contrairement aux arguments d'*Anticor* pour qui le délai de prescription

ne devait démarrer qu'en 2017, date de révélation de l'affaire par la presse. Richard Ferrand a ainsi pu retrouver ses fonctions de président de l'Assemblée nationale.

L'affaire a refait surface en février 2022 lorsque Richard Ferrand a proposé de nommer au Conseil Constitutionnel Mme Véronique Malbec, ancienne supérieure hiérarchique du procureur de Brest qui avait classé sans suite l'enquête préliminaire sur les Mutuelles de Bretagne en 2017. Malgré les remous suscités par cette candidature dans l'opinion ainsi qu'à l'Assemblée nationale, cette nomination a été validée par 27 voix contre 11.

Alexis Kohler ancien directeur de cabinet d'Emmanuel Macron lorsque ce dernier était ministre de l'Économie a été accusé par *Anticor*, le 4 juin 2018, de « prise illégale d'intérêts », « trafic d'influence » et « corruption passive ».

Il serait intervenu en sous-main auprès de l'État sur le dossier du croisiériste et deuxième plus grand armateur de porte-conteneurs du monde, « MSC Croisières »… sans dire que son propriétaire n'était autre que son cousin Gianluigi Aponte.

Autre anomalie, après avoir siégé comme représentant de l'État au conseil d'administration des chantiers navals STX France entre 2010 et 2012 il avait pu pantoufler et rejoindre la Société « MSC croisières » alors que deux refus lui aient été opposés au préalable par la commission de déontologie chargée de contrôler les « pantouflages ».

L'affaire a été classée sans suite en août 2019. Le PNF a estimé que les infractions suspectées ne pouvaient être démontrées en l'état du dossier. Selon la presse d'investigation le parquet aurait tenu compte d'une lettre du président Macron le disculpant de toute faute. Atteinte présidentielle à la séparation des pouvoirs selon *Médiapart*, ou refus d'intervenir dans le cours d'une procédure judiciaire selon la porte-parole de l'Élysée ? Quoi qu'il en soit l'affaire a été classée sans suite[13].

Mais l'affaire la plus délicate reste certainement celle du Garde des Sceaux, Éric Dupont-Moretti.

Éric Dupond-Moretti a appris en juillet 2020 que pour identifier la taupe qui renseignait Nicolas Sarkozy et son avocat Thierry Herzog sur leurs démêlées judiciaires, les relevés téléphoniques (fadettes) d'une soixantaine d'avocats, dont les siens, avaient été dépouillés par le PNF pendant six ans (2014-2020).

Il a alors porté plainte pour « violation de l'intimité de la vie privée et du secret des correspondances et abus d'autorité » et dénoncé des « méthodes de barbouzes ».

Le 1er juillet 2020, devant la vive émotion suscitée parmi les avocats et dans l'opinion par les écoutes du PNF, Nicole Belloubet, Garde des Sceaux, a saisi l'Inspection générale de la justice pour qu'elle mène une inspection de fonctionnement sur cette enquête et lui remette son rapport en septembre. Mais, suite au remaniement ministériel du 5 juillet 2020 elle a été remplacée par Me Éric Dupont Moretti.

[13] Notons qu'en juin 2021 plusieurs syndicats du groupe Suez ont déposé une plainte contre Alexis Kohler pour trafic d'influence à propos de l'OPA de Veolia sur Suez.

Cette nomination d'« acquittator » a suscité l'ire des syndicats de magistrats puis l'hostilité du procureur général près la Cour de Cassation François Molins[14] ainsi que de sa première présidente Chantal Arens. Ayant retiré sa plainte à l'encontre des magistrats du PNF, le nouveau Garde des Sceaux a reçu le 15 septembre le rapport de l'Inspection générale commandé par Nicole Belloubet. Ce texte concluait à l'absence de faute des magistrats du PNF malgré certains dysfonctionnements. Pourtant, au lieu de se déporter puisqu'impliqué dans ce dossier, Éric Dupond-Moretti a demandé une enquête administrative préalable à des poursuites disciplinaires. Un décret du 23 octobre 2020, a décidé que les dossiers impliquant des parties dont Éric Dupond-Moretti avait été l'avocat ou dans lesquelles il avait été impliqué seraient désormais gérés par le Premier ministre. Mais il était bien tard et le mal était fait.

L'Union syndicale des magistrats, le Syndicat de la magistrature, deux élus ainsi qu'*Anticor* ont déposé des plaintes pour « prise illégale d'intérêts » devant la Cour de justice de la République (CJR). Ces plaintes visaient à la fois l'affaire des « fadettes » ainsi que l'enquête administrative diligentée par le Garde des Sceaux contre un juge d'instruction détaché à Monaco qui avait mis en examen le chef de la police judiciaire monégasque qu'il avait défendu en tant qu'avocat.

La commission des requêtes de la CJR a jugé ces plaintes recevables et le Garde des Sceaux a été mis en examen le 16 juillet 2021. Le ministère public avait trois mois pour rendre ses réquisitions après la clôture de l'enquête, le 15 avril. Il n'est certainement pas fortuit que le procureur général près la Cour de cassation, François Molins, ait requis de renvoyer le garde des Sceaux devant la Cour de Justice le 10 mai 2022, soit quelques jours avant la formation du gouvernement de Madame Élisabeth Borne.

Imprudence d'un ministre désireux de voir punir ceux qui avaient espionné ses relevés téléphoniques, ou *vendetta* des magistrats contre un ministre qu'ils auraient voulu forcer à démissionner… mais qui vient d'être renouvelé dans ses fonctions. Passées les élections législatives, la tâche de la CJR ne sera pas facile.

Au total il est juste de reconnaître que les règles de prévention et de sanction des atteintes à la probité et à la transparence fonctionnent comme on l'a vu ici. D'autre part le nombre d'entorses à l'impératif d'exemplarité des gouvernants reste très faible, comparé au demi-million d'élus et de responsables publics concernés par les règles de probité.

Mais, commises par des personnalités de premier plan et fortement médiatisées, ces affaires ne peuvent que renforcer la défiance des citoyens ordinaires envers les gouvernants. Comment peuvent-ils comprendre que François Fillon, condamné à cinq ans de prison dont deux fermes, puisse siéger au conseil d'administration de deux groupes pétrochimiques russes, même s'il a fait appel ?

Comment ne peuvent-ils pas s'étonner d'apprendre que le couple Balkany, condamné à trois ans de prison ferme pour fraude fiscale et blanchiment de fraude fiscale ne purgeait sa peine qu'en étant assigné à résidence sous bracelet électronique dans leur manoir de Giverny ?

[14] Il n'est pas indifférent de noter que le procureur général près la Cour de Cassation, exerce également la charge de ministère public près la Cour de Justice de la République.

En septembre 2019, 61 % des personnes interrogées par Elabe estimaient que les diverses lois de moralisation de la vie publique n'avaient pas amélioré la transparence ni restauré la confiance dans la vie politique.

En 2020[15], 70 % des sondés estimaient que la corruption était répandue en France, 41 % qu'elle avait progressé depuis 2017 et 59 % pensaient que le versement ou l'acceptation de pots-de-vin était pratique courante chez les acteurs politiques.

Enfin, selon le Baromètre de confiance SciencesPo-Cevipof-Opinionway de janvier 2022, 75 % des sondés estimaient que notre pays « a perdu sa boussole morale ».

Ce pessimisme n'est pas propre à la France. On le retrouve dans de nombreux États occidentaux. Toutefois, après la crise des gilets jaunes, les manifestations hebdomadaires des « antivax », la montée des ressentiments envers la classe politique, la généralisation du recours à la violence, et la progression inquiétante de l'abstention[16], cette forte défiance des citoyens français ne laisse guère augurer d'un retour de la croyance à l'exemplarité des gouvernants.

Christian Bidégaray

Professeur émérite de science politique (Université de Nice).

[15] Eurobaromètre 2020 de la perception de la corruption pour la France.

[16] L'abstention qui était de près de 25 % au second tour des présidentielles de 2017 est passée à 28 % au second tour des présidentielles de 2022. Elle a atteint 57 % aux second tour des législatives de la même année, 59 % aux municipales de 2020, près de 65 % au second tour des départementales et des régionales de 2021, et l'on craint qu'elle n'atteigne à nouveau 50 % aux prochaines législatives de juin 2022.

COLOPHON

Ce numéro de *Jus Politicum* a été composé à l'aide de deux polices de caractères, Linux Libertine et Alegreya Sans. La première est développée par le « *Libertine Open Fonts Projekt* » sous la direction de Philipp H. Poll, sous licence à sources ouvertes GNU GPL (*GNU General Public License*). La seconde a été développée par Juan Pablo del Peral pour le compte de Huerta Tipográfica, et est disponible sous licence OFL (*SIL Open Font Licence*).

ISSN : 2105-0937 *(en ligne)*