

« *Ethique et politique: les défis posés par la corruption publique et les failles de notre système politique* »

Conférence prononcée le 14 avril 2015
Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence

Il devient désormais clair que la corruption représente le « **crime de référence** » de notre époque. C'est en tous cas la manière dont la revue *Esprit* présentait les choses dans son dossier : « *corruption, maladie de la démocratie* » en février 2014.

Sa définition elle-même est problématique, tant ses représentations populaires peuvent sembler parfois éloignées des formulations juridiques. Adoptons ici la définition européenne, suffisamment large pour englober **tout** « *abus de pouvoir aux fins d'un profit privé* ». Elle traduit l'idée d'une confusion, d'un dévoiement, entre sphère du bien public et sphère des intérêts privés. En cela la corruption est bien plus qu'une infraction, elle est aussi un **véritable défi au droit**, en ce qu'elle constitue le premier rempart, la première ligne de défense, de protection du bien commun contre les tentations et la cupidité potentielle des agents publics.

D'un point de vue médiatique, le phénomène de corruption devient omniprésent, sans qu'il soit nécessaire de rappeler *in extenso* les multiples **affaires, dites « politico-financières »**, Karachi, Woerth-Bettencourt, Dassault, Guérini, Balkany, Sarkozy, Bygmalion, etc. qui affectent au quotidien notre république. Il n'existe évidemment aucune statistique objective nous permettant de mesurer précisément l'ampleur réelle d'une criminalité fondamentalement occulte. Et la raison qui fait que le monde de la recherche est si peu investi sur ces questions mériterait à elle seule une entière conférence.

A mon niveau pourtant un fait intéressant révèle l'ampleur du mouvement actuel d'opinion qui existe sur la question de la corruption. En tant qu'universitaire, je contribue au sein d'une équipe de 4 chercheurs à évaluer la France dans le cadre du rapport anti-corruption de l'Union européenne. Nous faisons des rapports, confidentiels, a minima tous les 2 mois et demi dits d'actualisation où l'on traite des faits significatifs intervenus dans la période en matière de corruption. Quand nous avons commencé ce travail en 2012, nous avions une cinquantaine d'éléments de référence par mois. Dans notre dernier rapport, ce chiffre atteint **150**. Soit une multiplication par trois en trois ans du nombre de faits significatifs !

Pour tenter d'explicitier ce défi, je resterai extrêmement classique en ces murs en adoptant le sempiternel plan en deux parties et deux sous-parties. En matière d'éthique politique, la question institutionnelle est d'abord primordiale. Elle incarne l'idée que davantage qu'en la moralité et l'autorégulation des hommes de pouvoir, il faut faire confiance en la solidité des institutions, des contrôles et des contre-pouvoirs démocratiques (I). C'est à cette lumière que nous pourrions parler au sujet de la France d'un relatif immobilisme, particulièrement préjudiciable aux institutions et élites politiques (II).

I. La réflexion éthique incarnée en institutions démocratiques

En matière de lutte contre la corruption, il n'est nul besoin de solutions techniques révolutionnaires ni d'innovations intellectuelles majeures. Simplement d'être capable d'appliquer les contrôles adéquats. C'est ainsi que **l'existence de contre-pouvoirs efficaces est une condition essentielle de la pérennité d'une société démocratique**. Selon Tocqueville, la vraie supériorité démocratique réside justement dans cette « faculté de faire des fautes réparables »¹ (A). Rien de tel ne peut se produire si la séparation des pouvoirs n'est pas pleinement assurée ni les contre-pouvoirs suffisamment actifs et puissants. Entendons-nous, de telles défaillances n'entraînent pas de facto le dysfonctionnement du pouvoir. Seulement, dans le cas où le pouvoir en viendrait à se corrompre, au sens le plus général du terme, il n'y aurait plus de moyen d'empêcher la « marche vers la mort »² du système politique. Or un tel péril affecte à proprement parler nos institutions actuelles (B).

A) L'existence de contre-pouvoirs efficaces, pilier démocratique

Parfois j'essaye de faire une pause, en un peu de recul sur le flot continu des événements et je me dis à la manière de l'Ecclésiaste qu'il n'y a vraiment rien de nouveau sous le soleil. Que nous sommes toujours dans nos représentations du pouvoir à un âge antique. Cette « antiquité » a pourtant bien constitué un progrès. En matière politique, elle s'est incarnée dans ce **moment décisif** où l'on a compris collectivement que le pouvoir nécessite pour s'exercer dans des limites raisonnables, c'est-à-dire humainement « respirables », d'être séparé et contrôlé par des contre-pouvoirs.

Séparation des pouvoirs et contre-pouvoirs représente désormais la condition même d'existence, le fondement des démocraties et institutions libres. Autrement dit, un pouvoir globalement responsable est celui qui accepte de donner des moyens légaux et financiers pour obtenir en échange des tracasseries incessantes, des empêchements d'exercer le pouvoir en rond, réalisée par des casse-pieds professionnels. Rien n'est moins « contre-nature » pour ceux qui exercent le pouvoir. Mais c'est là toute l'originalité de la démocratie d'être comme le disait **Bergson** le régime « *le plus éloigné de la nature* »³.

¹ « Si la démocratie a plus de chance de se tromper qu'un roi ou un corps de nobles, elle a aussi plus de chances de revenir à la vérité, une fois que la lumière lui arrive, parce qu'il n'y a pas, en général, dans son sein, d'intérêts contraires à celui du plus grand nombre, et qui luttent contre la raison. Mais la démocratie ne peut obtenir la vérité que de l'expérience, et beaucoup de peuples ne sauraient attendre, sans périr, les résultats de leurs erreurs. Le grand privilège des Américains n'est donc pas seulement d'être plus éclairés que d'autres, mais d'avoir la faculté de faire des fautes réparables ». Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* [1835], tome 1, Paris, rééd. coll. Folio, p. 339.

² Dans la pensée grecque ancienne la « corruption » s'oppose à la « génération » qui est mouvement vers la vie. La corruption traduit alors un processus inverse de décomposition, de pourrissement, qui par métaphore désigne cette marche vers la mort d'abord envisagée pour les régimes politiques avant de s'ancrer avec la Révolution française dans le langage du droit pénal. Elle a constitué une infraction pour la première fois par l'entremise du premier code français : le Code pénal de 1791. Voir ARISTOTE, *De la génération et de la corruption*, Trad. Jules Barthélemy-Saint-Hilaire, Paris, éditions Ladrance, 1866. Disponible sur : http://fr.wikisource.org/wiki/De_la_g%C3%A9n%C3%A9ration_et_de_la_corruption (consulté le 05/03/2015).

³ Henri BERGSON, *Les deux sources de la morale et de la religion* [1932], Paris, rééd. PUF, 2008, p. 299.

En matière théorique, la France est, on le sait, un excellent élève. C'est un magistrat français qui a, dans les premiers, pensé la « séparation des pouvoirs ». Montesquieu disait en effet en termes on ne peut plus clairs, et qui méritent chaque fois d'être rappelés que « **tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. Il faut donc que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir** »⁴.

La France, Révolution oblige, a ensuite proclamé très solennellement le 26 août 1789 que « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* »⁵ (article XVI). Ce point, comme les autres, a même désormais une valeur constitutionnelle.

Mais l'application de ces principes ne va pas sans d'importantes résistances. Je me limiterai à titre d'illustration à **deux exemples significatifs** qui concernent notre pays et obscurcissent de manière regrettable ses potentialités démocratiques. Il s'agit du **secret-défense** et de **l'absence d'indépendance de ce que l'on appelle le ministère public, à savoir les procureurs**⁶.

B) La France irrespectueuse de ses principes fondateurs

Alors, le **secret-défense**, comment cela se passe ? Derrière le foisonnement de règles le principe est relativement simple et d'une efficacité redoutable. **L'autorité gouvernementale qui décide de classer un document, suivant un des trois niveaux de secret prévu, est seule habilitée à le déclasser, à la demande d'un juge**⁷ (qui ignore donc tout de ce qu'il peut y avoir sur ce document). Au passage doit se prononcer une commission, la Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale (CCSDN), elle-même nommée par le pouvoir exécutif et qui n'émet qu'un avis consultatif. Il va de soi qu'il n'existe aucune représentant d'un quelconque contre-pouvoir au sein de cette commission.

Imaginons ainsi qu'un ministre s'est laissé corrompre à l'occasion d'un important contrat d'armement avec un Etat étranger où la corruption est endémique. Les exemples ne manquent pas : on pourrait parler d'une partie importante de l'Afrique, de la Russie ou encore d'Etats comme le Kazakhstan. Cela tombe bien, ce sont, pour le dire rapidement, nos principaux clients.

⁴ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* [1748], Livre XI, chapitre IV, Paris, rééd. coll. Folio, p. 293

⁵ Le fameux article XVI de la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen du 26 août 1789. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> (consulté le 05/03/2015).

⁶ Soulignons que ces exemples ne doivent rien au hasard, mais sont régulièrement pointés par les évaluations internationales de la France, et notamment les derniers rapports du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (rapport phase 3 publié en octobre 2012 et rapport de suivi publié en décembre 2014) ainsi que le premier rapport anti-corruption de l'Union européenne, publié le 2 février 2014, dans son annexe sur la France.

⁷ La procédure est prévue et encadrée par l'article 2312-4 du Code de la défense. Disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307&idArticle=LEGIART100006539928&dateTexte=&categorieLien=cid> (consulté le 05-03-2015).

Imaginons ensuite que la presse, faisant son travail de « chien de garde de la démocratie », fasse sortir peu de temps après le scandale. Qu'un parquetier téméraire, sous la pression de l'opinion publique, décide sans en référer à son autorité de tutelle de transmettre le dossier à un juge d'instruction, qui lui, est indépendant. Et bien ce juge d'instruction tombera presque systématiquement sur des documents classifiés.

A ce stade, seul le ministre corrompu pourra lever le voile sur le secret entourant ses propres turpitudes en déclassifiant. **Difficile d'imaginer un conflit d'intérêt plus massif !** Ironie du sort, les enquêteurs spécialisés travaillant avec le juge sont eux même habilités au secret-défense, au terme d'une très exigeante procédure, elle-même secrète. Mais tout accès aux fameux documents leur est et leur restera totalement interdit.

Et les contrevenants risquent de très **lourdes peines**. La compromission d'un secret de la défense nationale fait encourir des peines allant de 5 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende pour un particulier⁸ à 7 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour les professionnels habilités⁹. La simple imprudence ou négligence en la matière est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende¹⁰. C'est dire la férocité de notre droit dans ce domaine¹¹.

Mais un système aussi verrouillé n'a pas paru suffisant au précédent gouvernement. Une **loi de programmation militaire du 29 juillet 2009** avait donc étendu la protection du secret non plus à de simples documents mais à des lieux entiers¹². Ce monde kafkaïen se révélait alors pleinement lorsqu'un juge envisageait une perquisition dans un tel « lieu classifié ». Soit il ignorait purement et simplement le caractère secret de ce lieu et se voyait tout simplement refusé l'accès. Soit il pouvait le soupçonner, et il devait alors demander une déclassification temporaire du lieu pour les besoins de son enquête, suivant la procédure déjà évoquée. Précisons que la liste des lieux classifiés était elle-même secret-défense. Autant vous dire l'importance de l'effet de surprise généré par la perquisition du juge, pourtant vitale à la réussite et l'intérêt de son opération.

⁸ Voir article 413-11 du Code pénal. Disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=1A98DD4F5A7FC2AD5E2C02CBE9AC52A0.tpdila17v_3?idArticle=LEGIARTI000020933031&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20090801 (consulté le 05-03-2015).

⁹ Voir article 413-10 du Code pénal. Disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=1A98DD4F5A7FC2AD5E2C02CBE9AC52A0.tpdila17v_3?idArticle=LEGIARTI000020933034&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20090801 (consulté le 05-03-2015).

¹⁰ Article 413-10, alinéa 2 du Code pénal.

¹¹ Une réalité d'autant plus sujette à caution qu'on remarque une certaine tendance, avec le temps et l'accroissement de la compétition économique mondiale, à l'élargissement du secret-défense à toute une série d'« intérêts fondamentaux de la nation » particulièrement économiques. Ce qui concerne aussi bien le pétrole, le nucléaire, que les contrats à l'exportation des principales entreprises françaises.

¹² Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Disponible sur http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1A98DD4F5A7FC2AD5E2C02CBE9AC52A0.tpdila17v_3?cidTexte=JORFTEXT000020915137&dateTexte=20090731 (consulté le 05-03-2015).

De manière heureuse, de telles dispositions ont été après coup **invalidées par le Conseil constitutionnel**, saisi en 2012 d'une question prioritaire de constitutionnalité¹³. Mais cela en dit long sur une certaine tendance du pouvoir à vouloir se protéger, d'abord contre les contre-pouvoirs et fut-ce au mépris de notre constitution.

Ceci étant dit, la **protection de certains secret est bien sûr loin d'être illégitime** dans un Etat démocratique. De nombreuses vies en dépendent. Mais il ne faut pas faire preuve de beaucoup d'imagination pour concevoir un système plus démocratique. Par exemple, la déclassification pourrait être ordonnée par un comité de juges, indépendant du pouvoir, habilité au secret-défense et ayant été nommés à l'issue d'une procédure garantissant leur impartialité (par exemple : approbation à une majorité des deux tiers à l'Assemblée).

Venons-en à notre **deuxième exemple** : **l'indépendance inachevée de la magistrature**.

Une anecdote récente tient lieu de symbole. Début janvier, lors des **nominations du nouveau Conseil supérieur de la magistrature**, la commission des lois de l'Assemblée nationale a mis son veto à la nomination d'un professeur agrégé de droit public, Fabrice Hourquebie, spécialiste de la séparation des pouvoirs. L'argument invoqué ? Tout simplement « l'insistance » qu'aurait eue le candidat à parler de « pouvoir judiciaire ». Membre de cette commission, le député UMP Guy Geoffroy a déclaré : « *C'était un discours un peu too much, ça a probablement froissé certains de nos collègues* »¹⁴.

Je voudrais apporter ici ma pierre, ou plus exactement la jeter dans le jardin de cette tradition de pensée française qui veut qu'il n'existe pas de **pouvoir judiciaire** mais seulement une « **autorité** » telle que reconnue au Titre VIII de la constitution de la Ve République¹⁵.

La justification de cette formulation viendrait du fait que le seul pouvoir venant du peuple, des magistrats non élus ne pourraient donc exercer un quelconque pouvoir¹⁶.

Cette conception relève pourtant davantage de la mystification que de la « foi » démocratique. Car si en effet le pouvoir judiciaire n'est pas élu, il tire sa légitimité de ce qu'il est, pour reprendre les mots du magistrat et philosophe Antoine Garapon, le « **gardien des promesses** » **démocratiques**¹⁷.

¹³ Conseil constitutionnel, 10 novembre 2011, *décision n° 2011-192 QPC*. Disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1A98DD4F5A7FC2AD5E2C02CBE9AC52A0.tpdila17v_3?cidTexte=JORFTEXT000024778443&dateTexte=20111111 (consulté le 05-03-2015).

¹⁴ Voir Ghislain DE VIOLET, « Pourquoi des députés PS ont mis leur veto à la nomination du candidat proposé par Claude Bartolone au Conseil supérieur de la magistrature », *Le Lab politique, Europe 1*, 15 janvier 2015. Disponible sur : <http://lelab.europe1.fr/Des-deputes-PS-et-UMP-mettent-leur-veto-a-la-nomination-du-candidat-propose-par-Claude-Bartolone-au-Conseil-superieur-de-la-magistrature-20304> (consulté le 09-03-2015).

¹⁵ Le texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 est disponible en ligne : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre8> (consulté le 09-03-2015).

¹⁶ A la différence du président de la République, qui incarne l'exécutif et du Parlement qui forme le législatif.

¹⁷ Antoine GARAPON, *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, Paris, Odile Jacob, 1996, 281 p.

Gardien des promesses, cela signifie qu'il ne décide pas de la loi mais qu'il a la charge, lourde de responsabilités, de la faire appliquer avec rigueur pour qu'elle ne puisse être une simple parole en l'air. **Donner sa substance à la loi, on peut difficilement concevoir rôle démocratique plus éminent.**

Le peuple qui a approuvé la constitution n'a pas moins approuvé la délégation du « pouvoir judiciaire » à un corps de magistrats qui tire sa légitimité autant de cette délégation que de compétences humaines et techniques pour la remplir, appréciées par l'un des concours les plus exigeants de la République. Et en leur refusant le mot, la France leur dénie trop souvent aussi la substance. Les juges se trouvent ainsi placés dans une situation bancale. Ainsi les enquêtes qui visent le pouvoir politique suscitent de la part des élus de régulières réprobations sous le mot d'ordre d'un « péril » : celui du « **gouvernement des juges** ».

Un tel danger démocratique n'existe souvent que dans la tête de ceux qui s'y réfèrent. Nous avons rencontré plus communément des magistrats désireux de faire leur métier, c'est-à-dire d'appliquer dans sa rigueur **la loi, « égale pour tous »**, à ces mêmes politiques.

Mais cette tâche rencontre **d'importants obstacles au sein même de la magistrature.** En témoigne la **position parfois ambiguë de procureurs dans les affaires politico-financières**. L'affaire Chirac en offre un exemple remarquable¹⁸.

Facteur explicatif, **les procureurs dépendent hiérarchiquement, mais aussi dans leur évolution de carrière et leur discipline, du ministre de la Justice, donc du gouvernement.** Ils ont pourtant le pouvoir décisif de décider de ce que l'on nomme « **l'opportunité des poursuites** ». Autrement dit, pour chaque dossier, soit le procureur choisit de déclencher des poursuites, soit il se prononce pour une procédure alternative aux poursuites (dite « troisième voie ») soit encore il classe sans suite¹⁹.

Il est difficile de concevoir qu'un tel statut de dépendance ne blesse pas l'esprit de la séparation des pouvoirs. Tocqueville avait d'ailleurs averti : « *Qu'on y prenne bien garde, un pouvoir électif qui n'est pas soumis à un pouvoir judiciaire échappe tôt ou tard à tout contrôle, ou est détruit* »²⁰.

¹⁸ On se rappellera notamment à ce sujet que l'ancien président de la République Jacques Chirac avait été renvoyé devant le tribunal correctionnel pour une affaire impliquant sa probité contre l'avis du procureur de la République de Paris. Que le parquet a constamment soutenu la non-culpabilité de l'ancien président à l'audience, allant dans le même sens que la défense du prévenu et que, malgré tout, l'ancien président a été reconnu coupable.

¹⁹ Un tel pouvoir, comparé à ce lien hiérarchique n'échappe pas à la critique. Ce d'autant plus qu'il singularise la France par rapport à ses grands voisins européens. Cela n'a pas échappé à la sagacité de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui a critiqué à deux reprises le dispositif français dans des décisions très commentées : CEDH, Grande chambre, 29 mars 2010, req. n° 3394/03, Medvedyev c. France et CEDH, 23 novembre 2010, req. n° 37104/06, France Moulin c. France. Disponibles respectivement sur : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-97988> et <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-101876> (consulté le 09-03-2015).

²⁰ Alexis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* (1835), tome 1, Paris, Gallimard, rééd. coll. Folio, p. 131.

C'est bien devant nous un péril autrement plus consistant auquel nous sommes confrontés. Il ne s'agit ici d'assurer, rien de moins, que la pérennité démocratique par la reconnaissance de véritables contre-pouvoirs en France.

Le gouvernement actuel a fait modifier la loi, interdisant désormais depuis le **25 juillet 2013** les instructions individuelles du ministre à ses procureurs²¹. Ce faisant, nous aurions tendance à considérer que l'indépendance a été rendue à ces magistrats. Rien n'est plus trompeur. **L'indépendance n'est pas une question de dosage, mais de statut.** Et si les procureurs semblent effectivement moins surveillés ces dernières années, on pourrait dire que leur « indépendance » est aussi fine qu'un fil de téléphone²².

Nous pouvons alors éprouver quelque difficulté à comprendre en quoi les lois existantes satisfont à nos exigeants principes constitutionnels. La situation actuelle n'est clairement pas satisfaisante. Ces deux aspects expliquent pour une part sans doute déterminante les raisons du peu d'empressement de nos institutions à combattre plus efficacement la corruption sous toutes ses formes.

²¹ Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique. Voir : http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=DFD5514021006DFECF780B646B84661F.tpdjo08v_2?idDocument=JORFDOLE000027228160&type=expose&typeLoi=&legislature= (consulté le 08-03-2015).

²² Les instructions orales, bien que formellement interdites, ont de l'aveu même de nombreux magistrats, et notamment des syndicats USM et SM, souvent constitué une pratique courante. Aucune sanction n'est d'ailleurs prévue à l'encontre d'un ministre qu'il s'y laisserait prendre. Enfin, rien n'empêche de jouer sur les ambitions de carrière en vue des nominations, toujours décidées par le pouvoir exécutif, ni à l'inverse de manier le bâton de procédures disciplinaires, également entre les mains du ministre.

II. L'immobilisme éthique de la France révélé par le peu d'empressement à poursuivre ses formes de corruption

En matière d'immobilisme, la corruption internationale tient lieu malheureusement de symbole, l'impuissance des lois y étant presque totale (A), tandis que les formes locales de corruption, plus insidieuses dans le tissu politique, contribuent à jeter le trouble sur les pratiques ayant cours dans notre pays (B).

A) L'exemple symbolique de la corruption internationale

Les chiffres sont éloquentes. La loi française, conformément aux obligations internationales de la France, interdit la corruption internationale, autrement dit celle d'agents publics situés à l'étranger depuis la **loi du 30 juin 2000**²³.

En **presque 15 ans**, et malgré les scandales récurrents dont se fait écho la presse, on ne dénombre que 4 condamnations de personnes physiques et aucune d'entreprise. Ce constat d'échec, qualifié récemment par *Le Monde* de « **double faute française** »²⁴, est d'autant plus affligeant que dernièrement deux géants français ont reconnu leur culpabilité et accepté de payer des amendes colossales aux autorités américaines. **Total** a dû payer **près de 400 millions** de dollars en 2013²⁵ et **Alstom 772 millions** de dollars fin 2014. Rappelons que ces deux affaires impliquaient des entreprises françaises sur plusieurs contrats à l'étranger, sans lien apparent avec le territoire des Etats-Unis.

Si la France avait un droit opérant, elle aurait ainsi, en seulement deux affaires, abondé des caisses si désespérément en souffrance de plus **d'un milliard d'euros**. Soit en comparaison **un tiers du budget annuel total alloué à ses tribunaux** et ses magistrats²⁶.

Dernièrement, l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) a vertement rappelé la France à ses obligations dans un communiqué daté du 23 octobre 2014. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption s'y est déclaré « **préoccupé par la faible proactivité des autorités dans des affaires impliquant des entreprises françaises pour des faits avérés ou présumés de corruption à l'étranger** »²⁷.

²³ Loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption. Voir : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000386448> (consulté le 09-03-2015).

²⁴ Philippe ESCANDE, « La double faute française », *Le Monde économie*, 19 janvier 2015.

²⁵ Voir les communiqués du *Department of Justice* (DoJ) des Etats-Unis, respectivement sur : <http://www.justice.gov/opa/pr/french-oil-and-gas-company-total-sa-charged-united-states-and-france-connection-international> et <http://www.justice.gov/opa/pr/alstom-pleads-guilty-and-agrees-pay-772-million-criminal-penalty-resolve-foreign-bribery> (consulté le 09-03-2015).

²⁶ Voir les chiffres-clés sur le site du Ministère de la Justice : <http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/chiffres-cles-de-la-justice-10303/les-chiffres-cles-de-la-justice-edition-2014-27571.html> (consulté le 09-03-2015).

²⁷ Voir : <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/declaration-du-groupe-de-travail-de-l-ocde-sur-la-mise-en-uvre-par-la-france-de-la-convention-sur-la-corruption-d-agents-publics-et-rangers.htm> (consulté le 09-03-2015)

En conclusion enfin, ce dernier « *encourage vivement la France à poursuivre les réformes annoncées initialement et toujours nécessaires* »²⁸.

De telles critiques sont loin d'être isolées et rejoignent une longue liste qui va des rapports des principales organisations internationales (Conseil de l'Europe²⁹, Nations-Unies³⁰) aux ONG du secteur³¹, en passant par le rapport anti-corruption de l'Union européenne³². Elles peuvent difficilement nous laisser indifférents, tant les enjeux démocratiques et financiers se révèlent colossaux.

On pourra rappeler à ce titre que si, faute de volonté politique suffisante, la lutte contre la corruption rapporte peu à l'Etat, il est arrivé qu'elle lui coûte des sommes impressionnantes. Ainsi, dans **l'affaire des « Frégates de Taïwan »**, la France, conjointement avec l'ex entreprise publique Thomson-CSF, devenue Thalès, ont dû rembourser à Taïwan une évaluation des commissions indûment versées et interdites explicitement par une clause du contrat, soit respectivement **460 et 170 millions d'euros**. Une sanction considérée comme « record » par l'Agence Reuters, qui prend soin de souligner que « *Les bénéficiaires de la corruption sont restés inconnus en raison du secret-défense opposé à la justice pénale française* »³³.

B) L'exemple insidieux des corruptions locales

Moins spectaculaires mais aux effets dévastateurs sur la confiance envers la classe politique, les corruptions locales sont loin d'être anodines. **Leur ampleur se révélerait même préoccupante** suivant les retours d'organisations de la société civile, comme Anticor et *Transparency international* France. Elles ont fait l'objet récemment d'une cartographie³⁴.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Voir le récent communiqué du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), rattaché au Conseil de l'Europe : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News%2820140127%29Eval4France_fr.asp (consulté le 09-03-2015).

³⁰ Voir le site de la Conférence des Etats parties à la Convention des Nations-Unies contre la corruption : <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html> (consulté le 09-03-2015).

³¹ Voir à ce sujet la récente initiative de *Transparency international* France sur le sujet, doublée d'un rapport très instructif : http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Plaidoyer_pour_la_justice_transactionnelle.php (consulté le 09-03-2015).

³² Son annexe concernant la France vise d'ailleurs prioritairement le peu de volonté politique de la France dans la lutte contre la corruption internationale, aussi bien que certaines formes de corruptions locales, spécialement dans les marchés publics. Voir : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_france_chapter_fr.pdf (consulté le 09-03-2015).

³³ On pourra rappeler à ce titre que si, faute de volonté politique suffisante, la lutte contre la corruption rapporte peu à l'Etat, il est arrivé qu'elle lui coûte des sommes impressionnantes. Ainsi, dans l'affaire des « Frégates de Taïwan », la France, conjointement avec l'ex entreprise publique Thomson-CSF, devenue Thalès, ont dû rembourser à Taïwan une évaluation des commissions indûment versées et interdites explicitement par une clause du contrat, soit respectivement 460 et 170 millions d'euros. Une sanction considérée comme « record » par l'Agence Reuters, qui prend soin de souligner que « *Les bénéficiaires de la corruption sont restés inconnus en raison du secret-défense opposé à la justice pénale française* ». Dépêche disponible sur : <http://fr.reuters.com/article/businessNews/idFRPAE7580QN20110609> (consulté le 09-03-2015).

³⁴ Réalisée par *Transparency international* France : <http://visualiserlacorruption.fr/> (consulté le 09-03-2015).

On peut citer des exemples locaux assez éloquentes, comme les délits pour lesquels la députée marseillaise **Sylvie Andrieux** a été récemment condamnée en appel³⁵, ou encore son homologue **Henri Jibrayel** a été mis en examen, dans un dossier impliquant sa probité³⁶.

Des pratiques qui relèvent davantage du **clientélisme** ou de l'**électoratisme**, sans être explicitement de la corruption, interrogent également. Je voudrais parler ici du budget dit de « **l'aide aux communes** » dont le montant a **double** pendant le mandat de **Jean-Noël Guérini** comme président du Conseil général des Bouches-du-Rhône³⁷. Rappelons également que ce dernier reste mis en examen par ailleurs pour corruption, blanchiment ou encore association de malfaiteurs dans l'affaire qui porte son nom³⁸.

L'aide aux communes représente une manne financière pour les projets communaux. Elle est censée aider au développement économique des territoires. Mais le chef du département attribue des sommes dont **les montants varient de un à quinze** entre communes pourtant de taille équivalente. Et il semble difficile de justifier de tels écarts.

L'ancien directeur de cabinet de Jean-Noël Guérini au Département, **Remy Bargès**, nous éclaire sur les critères de répartition : « *Les maires venaient au 9e étage faire leur marché et faire allégeance. Ça durait entre dix minutes et une heure. En général ils repartaient avec le sourire. Derrière, les services s'arrachaient les cheveux. Il n'y avait pas de critère d'attribution. C'est Guérini qui décide s'il va vous donner 50 ou 75% du montant des travaux selon ses humeurs et les contingences politiques du moment, selon que vous soyez ou non en phase avec lui et parfois il ne fallait pas grand-chose pour passer du 9e étage à la cave. Ça ne se voit nulle part ailleurs* »³⁹.

Un autre ex-proche de Guérini, le conseiller général **Jean-François Noyes** commente : « *Ce qui est fait avec l'argent public au conseil général est une gabegie phénoménale, M. Guérini gave à un point inimaginable des communes riches qui n'en ont pas besoin, sans aucune stratégie générale de développement. Il tient les élus en subventionnant leurs projets. Le cri de guerre, c'est "vidons les caisses avant l'arrivée de la métropole Aix-Marseille"* »⁴⁰.

³⁵ Voir Luc LEROUX, « La députée Sylvie Andrieux condamnée en appel », *Le Monde*, 23 septembre 2014.

³⁶ Voir Luc LEROUX, « Marseille : le député PS Henri Jibrayel mis en examen pour abus de confiance », *Le Monde*, 22 décembre 2015.

³⁷ Passant de 88 millions d'euros en 2008 à 155 millions en 2014. 322 millions ont même été annoncés pour les cinq ans à venir.

³⁸ Voir notamment « Jean-Noël Guérini mis en examen pour la troisième fois », *Le Monde*, 3 juin 2013. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/06/03/retenu-chez-le-medecin-jean-noel-guerini-ne-s-est-pas-presente-au-juge_3423114_3224.html (consulté le 09-03-2015), Olivier BERTRAND, « Nouvelle mise en examen pour l'influent Jean-Noël Guérini », *Libération*, 3 juin 2013 et Hervé GATTEGNO, « Les liaisons dangereuses de l'affaire Guérini », *Le Point*, 9 juin 2011. Disponible sur : http://www.lepoint.fr/politique/les-liaisons-dangereuses-de-l-affaire-guerini-09-06-2011-1342383_20.php (consulté le 09-03-2015).

³⁹ Julien VINZENT et Louise FESSARD, « Aides aux communes du conseil général : le fait du prince à un milliard d'euros », *Marsactu*, 10 décembre 2014. Disponible sur : <http://www.marsactu.fr/politique/aides-aux-communes-du-conseil-general-le-fait-du-prince-a-un-milliard-d-euros-37423.html?page=0,1> (consulté le 09-03-2015).

⁴⁰ Cité par Gilles ROF, « Jean-Noël Guérini, l'indétrônable », *Le Monde*, 11 novembre 2014.

Il semblerait donc qu'il y ait de quoi douter légèrement de la bonne gestion des deniers publics par l'institution départementale. Mais Jean-Noël Guérini lui-même a contribué à éclaircir cette délicate question. Interrogé après la signature d'un contrat de **3,8 millions d'euros** avec le Maire de la **petite commune de Rousset** sur les raisons d'un si soudain investissement, il a déclaré en juillet 2012 : « **quand on aime, on ne compte pas** »⁴¹. Difficile d'être plus clair sur le critère de répartition de l'argent public.

Je voudrais également dire quelques mots au passage sur la situation locale d'un autre contre-pouvoir, aussi vital que la Justice, celui de **la presse**. La presse locale se finance, on le sait, de manière déterminante par le biais des collectivités locales, soit par des aides directes, soit par les publicités des entités publiques. Or il ne fait pas bon être trop indépendant ou critique vis-à-vis de ces mêmes collectivités, comme en témoignent les quasi-faillites de trois titres locaux emblématiques : le site en ligne *Marsactu*, *La Marseillaise* ou encore le journal satirique et d'enquête *Le Ravi*⁴².

De manière plus générale, il y aurait de quoi s'interroger sur la réalité de la décentralisation, plus de trente ans après les lois Defferre de 1982-1983. Le Service central de prévention de la corruption (SCPC) a récemment produit un rapport très instructif sur la question. Il dressait d'emblée le constat que « **la décentralisation a seulement provoqué un changement d'échelle de la corruption, en mettant davantage les élus au contacts des tentations** »⁴³.

Le rapport formulait ensuite un ensemble de **propositions « chocs »**⁴⁴, conseillant notamment de mettre en place un **non-cumul des mandats dans le temps**⁴⁵. De quoi nourrir un « **droit d'inventaire** » d'une décentralisation qui peut apparaître à certains endroits comme « non démocratique », selon les mots du philosophe Marcel Gauchet⁴⁶.

⁴¹ Voir : « un chèque de 3,8 m€ pour booster les projets », *La Provence*, 22 juillet 2012.

⁴² Gilles ROF, « Etat d'urgence pour la presse marseillaise », *Le Monde*, 23 janvier 2015. Voir également : Benoît GILLES et Jean-Marie LEFORESTIER, « Jean-Noël Guérini sur les médias : "Je fais ce que je veux quand je veux" », *Marsactu*, 16 janvier 2015. Disponible sur : <http://www.marsactu.fr/politique/jean-noel-guerini-sur-les-medias-je-fais-ce-que-je-veux-quand-je-veux-37690.html> (consulté le 09-03-2015).

⁴³ SCPC, *Rapport annuel 2013*, Paris, La Documentation française, 2014, p. 205.

⁴⁴ Voir Mars LEPLONGEON, « Des propositions chocs pour lutter contre la corruption des élus », *Le Point*, 23 juillet 2014. Disponible sur : http://www.lepoint.fr/societe/des-propositions-choc-pour-lutter-contre-la-corruption-des-elus-23-07-2014-1848460_23.php (consulté le 09-03-2015).

⁴⁵ *Ibid.*, p. 260.

⁴⁶ Entretien avec Hugo SOUTRA et Jean-Baptiste FORRAY, « « La décentralisation n'est pas démocratique » selon le philosophe Marcel Gauchet », *La Gazette des communes*, 5 janvier 2015. Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/306683/la-decentralisation-nest-pas-democratique-selon-le-philosophe-marcel-gauchet/> (consulté le 08-03-2015). La réponse à la question « N'émerge-t-il pas ça et là des scènes politiques locales ? » mérite d'être citée *in extenso* : « Non, car il n'existe pas de démocratie sans contre-pouvoirs. Or, il n'y a pas d'équilibre des pouvoirs au niveau local, il n'y a pas de grands organes d'opinion indépendants à Marseille, Lyon, Lille ou Strasbourg comme vous en auriez en Allemagne ou en Italie. La décentralisation n'est pas démocratique ! Le modèle reste celui du potentat qui ne rend compte à personne, sauf ses électeurs une fois de temps en temps. C'est là que se situe l'écueil fondamental de la décentralisation française ».

CONCLUSION

L'ampleur de la **défiance envers la classe politique**, évaluée sondage après sondage⁴⁷, rend ces questions urgentes. Elles mériteront à n'en pas douter dans les années à venir des éclaircissements. Elles seront sources aussi de bouleversements imprévus. Mais il est certain qu'avant même de modifier les lois, il faudrait déjà songer à les rendre opérantes.

Nous aurons fait aussi un progrès éthique important le jour où l'on aura changé les mœurs politiques concernant les seuls **conflits d'intérêts**. Et il faudra bien un jour parvenir à la réforme des immunités parlementaires, du secret-défense, du statut pénal du chef de l'Etat ou encore supprimer la Cour de Justice de la République, qui n'a rien d'une Cour de Justice (étant composée majoritairement de parlementaires) et ne fait pas honneur à la République.

La plupart de ces éléments faisaient partie des engagements de campagne du président Hollande. Peu ont ressenti un empressement particulier à satisfaire ces promesses.

Pour l'heure, les résultats des dernières élections sont peu encourageants et **il est à craindre que la défiance envers les institutions et élites politiques continue de grimper**. Jusqu'à quand ? Nul ne le sait, mais il vient toujours un moment où une crise politique larvée finit par éclater au grand jour, comme aurait dit Camus, « *pour le malheur et l'enseignement des hommes* »⁴⁸.

Je vous remercie.

Par **Adrien Roux**, diplômé de l'Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence, doctorant en droit et chargé d'enseignement en droit pénal et criminologie, Aix-Marseille Université

⁴⁷ Par exemple, selon un sondage Ipsos-Le Monde publié en janvier 2014, 65% (+3) des Français penseraient que « **la plupart** » des hommes et des femmes politiques sont corrompus. 84% (+2) considéreraient que les hommes politiques agissent principalement pour leurs intérêts personnels. La progression la plus spectaculaire, ajoute l'Institut Ipsos, concerne l'idée selon laquelle « *le système démocratique fonctionne mal* » (+6 points à 78%). Une hausse d'autant plus inquiétante qu'elle toucherait tout particulièrement les moins de 35 ans (+12 à 84%). Voir : <http://www.ipsos.fr/ipsos-public-affairs/actualites/2014-01-21-nouvelles-fractures-francaises-resultats-et-analyse-l-enquete-ipsos-steria> (consulté le 09-03-2015). Le constat est fait d'une « *coupure de plus en plus profonde entre les Français et la politique* ». « *L'adhésion aux critiques contre la vie politique, précise l'analyse de l'Institut, pourtant déjà très élevée en 2013, gagne encore du terrain* ». Même constat du côté du CEVIPOF : *Baromètre de la confiance politique*, vague 5, janvier 2014 : <http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/les-resultats-vague-5-janvier-2014/> (consulté le 08-03-2015).

⁴⁸ Albert CAMUS, *La peste* (1947), Paris, Gallimard, rééd. coll. Folio, 2004, p. 279.