

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

Charlotte CLAVARIE-ROUSSET.

I. De légères spécificités dans le type d'infractions reprochées aux ministres

A. Une minorité d'infractions de droit commun

B. Une majorité d'infractions dites de « délinquance en col blanc »

II. L'absence de corrélation exacte entre la condamnation pénale et la démission des ministres

A. Les affaires n'ayant pas donné lieu à condamnation pénale

B. Les affaires ayant donné lieu à condamnation pénale

Un sujet « brûlant ». Pas un mois ne passe sans que la presse nous relate le cas d'un ministre ou ancien ministre mis en cause dans une affaire pénale. Deux situations conviennent toutefois d'être distinguées, selon le contexte dans lequel l'infraction aurait été commise. D'une part, l'article 68-1 de la Constitution prévoit que les membres du Gouvernement sont responsables pénalement des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis, auquel cas ils sont jugés devant la Cour de justice de la République. D'autre part, au contraire, dans l'hypothèse où les membres du Gouvernement auraient commis des infractions en dehors de l'exercice de leur fonction, ils relèvent du droit commun, c'est-à-dire de la justice pénale classique^[1], c'est ce qui nous intéressera exclusivement ici.

Un hasard de calendrier ? À partir du moment où l'infraction est commise en dehors de l'exercice de la fonction ministérielle, qu'elle ait été commise avant, pendant, ou *a fortiori* après le passage au Gouvernement, ne fait juridiquement aucune différence. Il n'existe ni privilège de juridiction, ni immunité : les ministres en fonction peuvent faire l'objet d'investigations pénales, et de convocations en justice car aucune disposition constitutionnelle ou législative ne s'y oppose. La question de savoir si le ministre en fonction est tenu de démissionner ou pas lorsqu'il est mis en cause dans une affaire, relève d'un choix politique de l'intéressé et/ou du chef du Gouvernement. Rappelons quand même à toutes fins utiles que n'importe quelle personne suspectée d'avoir commis une infraction, qu'elle soit

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

membre du Gouvernement ou simple particulier, bénéficie de la garantie fondamentale qu'est la présomption d'innocence[2]. Il s'agira ici d'étudier le cas dans lequel le membre du Gouvernement aurait commis l'infraction *avant* la prise de fonction ministérielle, mais celle-ci est découverte *pendant* l'exercice des fonctions, de sorte que le « timing » est mauvais.

Membres du Gouvernement. Seront envisagés tous les membres du Gouvernement, qu'ils soient ministres d'État, ministres, ministres délégués ou secrétaires d'État[3]. Précisons d'emblée que le cas de certains ministres pourtant mis en cause dans des affaires pénales ne sera pas abordé pour différentes raisons. S'agissant de Nicolas Sarkozy, certes il a été ministre à plusieurs reprises[4] mais il a surtout été Président de la République de 2007 à 2012, et les « affaires » sont apparues après ce mandat présidentiel[5]. S'agissant de Michèle Alliot-Marie, prochainement jugée en correctionnelle[6], son cas ne sera pas détaillé car les faits qui lui sont reprochés sont apparus bien après la cessation de ses fonctions ministérielles. Concernant enfin d'autres personnalités politiques, elles ont été mises en cause dans plusieurs affaires, tantôt pendant qu'elles étaient au Gouvernement, tantôt après, de sorte que seules les affaires révélées au cours de l'exercice des fonctions ministérielles seront abordées. Il s'agit par exemple de Bernard Tapie, Gérard Longuet ou encore Dominique Strauss-Kahn[7].

Variété des profils. Sans prétendre à l'exhaustivité dans les différents noms qui seront abordés, il faut remarquer que de nombreux membres du Gouvernement sont ou ont été impliqués dans des affaires pénales au cours de la V^{ème} République. Seront évoquées ci-après des affaires variées, qu'elles soient définitivement terminées ou en cours, dans le respect de la présomption d'innocence lorsqu'elle est due, c'est-à-dire lorsque l'intéressé n'a pas fait l'objet d'une condamnation pénale définitive. Un grand nombre de personnalités politiques, de tous bords politiques, sont concernées. Leurs postes au sein du Gouvernement sont également très disparates. Et pour cause, il n'y a évidemment aucun lien entre le portefeuille ministériel[8] et les infractions concernées puisque par hypothèse ce sont des infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions ministérielles.

Les ministres. Au cours de la V^{ème} République, de nombreux ministres ont été suspectés d'avoir commis des infractions en dehors de leur fonction, et presque tous les ministères sont concernés[9]. Ont ainsi été mis en causes dans des affaires pénales des ministres de l'Économie et des Finances (Dominique Strauss-Kahn et Bruno Le Maire), de l'Intérieur (Brice Hortefeux, Gérald Darmanin, Bruno Le Roux), de la Justice (François Bayrou), des Armées (Sylvie Goulard), du Travail (Éric

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

Woerth, Muriel Penicaud et Olivier Dussopt), de la Santé (Agnès Firmin Le Bodo), des Affaires européennes (Renaud Donnedieu de Vabres et Marielle de Sarnez) ou encore de l'Industrie (Gérard Longuet et Arnaud Montebourg[10]). Sont également concernés les ministères de la Ville (Bernard Tapie), de la Culture (Françoise Nyssen et Rachida Dati), des Sports (Laura Flessel), de la Cohésion des Territoires (Richard Ferrand), de la Transition écologique (François de Rugy et Nicolas Hulot), de l'Outre-mer (Sébastien Lecornu), de la Communication (Alain Carignon), de la Coopération (Michel Roussin) ainsi que des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées (Damien Abad).

Les ministres délégués. Quatre ministres délégués ont été mis en causes dans des affaires pénales alors qu'ils étaient en fonction. Les portefeuilles concernés étaient le Budget (Jérôme Cahuzac), les Collectivités territoriales (Caroline Cayeux), les Petites et Moyennes Entreprises (Alain Griset) ou encore la Francophonie (Yamina Benguigui).

Les secrétaires d'Etat. La diversité des postes concernés se retrouve également en ce qui concerne les secrétaires d'Etat. On trouve le Logement (Philippe Dechartre), l'Éducation Prioritaire (Nathalie ELIMAS), la Francophonie (Alain Joyandet et Chrysoula Zacharopoulou), les Programmes immobiliers de la justice (Pierre Bedier), la Fonction publique (André Santini et Georges Tron) ou encore le Grand Paris (Christian Blanc). La palme du secrétaire d'État le plus éphémère revient à celui chargé du Commerce extérieur, développement du tourisme et des français de l'étranger, qui a exercé ses fonctions pendant seulement 9 jours (Thomas Thevenoud).

Tous pourris ? À la lecture de cette liste qui donne le tournis, vient rapidement la question de savoir si les membres du Gouvernement commettent plus d'infractions que les autres. Sans doute pas. Seule une recherche statistique sérieuse dont la présente étude n'a pas la prétention saurait y répondre. À vue de nez cependant, on peut naturellement constater qu'ils commettent certainement plus d'infractions « d'affaires » que le français moyen. Mais le constat n'est-il pas biaisé ? Comme d'autres personnalités politiques tels les élus locaux, les députés ou les sénateurs, les membres du Gouvernement sont scrutés de toute part. Dès qu'une personne est nommée ministre ou secrétaire d'Etat, son passé est examiné dans les moindres recoins par la presse, les opposants politiques[11] ou encore certaines associations[12]. Il faut par ailleurs remarquer que parmi toutes ces affaires, beaucoup se sont déroulées cette dernière décennie. Est-ce à dire que les ministres les plus récents commettent plus d'infractions que les anciens ? Probablement pas

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

non plus ; en revanche ce qui est certain c'est que depuis l'affaire Cahuzac, de nombreux mécanismes ont été instaurés pour améliorer la transparence de la vie publique[13], de sorte que les ministres – et d'autres – font l'objet de beaucoup d'attention dans une logique d'exemplarité.

Justice pénale de droit commun. Lorsqu'ils font face à la justice de droit commun, comment sont traités ces ministres ou ex-ministres ? Ils semblent être traités comme n'importe quel justiciable suspecté du même type d'infraction. Tout au plus peut-on relever quelques particularités procédurales. Certaines affaires ne sont pas traitées par le parquet et la juridiction de jugement territorialement compétents[14], mais par le Parquet National Financier créé en 2013[15] et la 32^{ème} chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Paris. Mais le statut particulier du mis en cause ne paraît pas être ici un facteur déterminant car c'est le type d'infraction (économiques et financières) qui justifie la saisine du PNF[16]. Par ailleurs, hormis un dépaysement notable dans l'affaire Ferrand[17], les procédures pénales suivies paraissent tout à fait banales. Pour l'anecdote, on relève tout de même un nom d'avocat qui revient souvent dans la défense des ministres, celui de d'Éric Dupont-Moretti. C'est évidemment notable en ce que, d'une part, cet ancien avocat est actuellement Garde des Sceaux Ministre de la Justice, et que d'autre part, il a été lui-même mis en cause dans une affaire pénale pour des faits de prise illégale d'intérêts commis dans l'exercice de ses fonctions ministérielles avant d'être récemment relaxé par la Cour de justice de la République[18].

Plus largement, l'étude des différentes affaires caractéristiques de la « criminalité gouvernante » permet de dresser deux constats. D'une part on n'identifie que de légères spécificités dans le type d'infractions reprochées aux ministres (I) ; d'autre part, il n'y a pas de corrélation exacte entre la condamnation pénale du ministre et sa démission (II).

I. De légères spécificités dans le type d'infractions reprochées aux ministres

C'est l'occasion qui fait le larron. Même si les membres du Gouvernement ici évoqués ne sont pas mis en cause pour des infractions commises à l'occasion de leur exercice de ministre, force est de constater que naturellement ces personnes ont souvent, avant d'entrer au Gouvernement, exercé des professions ou des missions impliquant un fort pouvoir de décision. Qu'ils aient eu des mandats électifs, y compris exécutifs, ou qu'ils aient été dirigeants de société ou assimilés,

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

ils sont plus exposés à l'argent que le français moyen, et donc aux dérapages en termes de probité, ce qui explique que l'on retrouve chez les ministres une majorité de mises en causes pour des infractions dites de « délinquance en col blanc » (B). Pour autant le ministre reste un humain, sujet aux mêmes errements que le français moyen, si bien que l'on relève tout de même quelques infractions de droit commun, notamment contre les personnes (A).

A. Une minorité d'infractions de droit commun

Infractions sans lien avec l'argent. Parmi les infractions complètement déconnectées du lucre et du monde des affaires, plusieurs catégories ont pu être reprochées à des ministres en exercice, pour des faits, rappelons-le, commis en dehors de leur fonction de ministre[19]. Les dates indiquées ci-après sont nécessairement approximatives puisque les procédures pénales sont longues et il peut donc s'écouler plusieurs années entre le début de l'enquête et l'éventuelle décision d'une juridiction pénale sur la culpabilité.

Infractions sexuelles. Plusieurs membres du Gouvernement ont été mis en cause dans des affaires de viol. C'est le cas de Georges Tron en 2011, Gérald Darmanin en 2017, ainsi que Damien Abad et Nicolas Hulot en 2022. Une femme secrétaire d'État a également été mise en cause pour viol pour des faits commis dans l'exercice de son métier à savoir gynécologue : il s'agit de Chrysoula Zacharopoulou en 2022.

« **Dérapages** » **verbaux.** Certains ministres ont par ailleurs été mis en cause pour des prises de parole. Brice Hortefeux a été impliqué dans deux affaires en 2010 : d'une part pour une injure raciale concernant des propos tenus lors d'un rassemblement politique au sujet d'un militant d'origine maghrébine et d'autre part pour atteinte à la présomption d'innocence d'un ancien conseiller de Michèle Alliot-Marie. Par ailleurs, en 2012 c'est Arnaud Montebourg à qui l'on a reproché différents mots. Il a été mis en cause dans une première affaire pour injures commises à l'encontre d'anciens membres de la direction de SeaFrance, qualifiés d'« escrocs », et dans une seconde affaire pour atteinte à la présomption d'innocence du sénateur Jean-Noël Guérini.

Harcèlement moral. Enfin, en 2022, c'est Nathalie Elimas qui a fait l'objet d'investigations pénales pour des faits de harcèlement moral au travail qui auraient été commis à l'encontre d'anciens collaborateurs mais détachés de sa fonction de ministre[20].

Bilan. Un panorama relativement classique donc pour des infractions de droit commun. On relève que la violence physique est bien moins présente que dans la criminalité ou délinquance du français moyen. Et c'est logique car c'est moins la violence que la ruse qui fait l'apanage des gouvernants peu recommandables.

B. Une majorité d'infractions dites de « délinquance en col blanc »

Atteintes à la probité. Ce sont d'abord les atteintes à la probité, incriminées aux articles 432-10 et suivants du Code pénal, qui occupent largement le devant de la scène des infractions reprochées aux membres du Gouvernement. En 2004, Pierre Bedier est mis en cause pour corruption passive[21]. En 2021, Rachida Dati est soupçonnée de corruption passive et trafic d'influence passif[22] dans une affaire impliquant également Carlos Ghosn, l'ex-PDG de Renault-Nissan-Mitsubishi. Précédemment, en 2010, c'est Éric Woerth qui a été soupçonné de trafic d'influence passif dans l'affaire Liliane Bettencourt. Gérald Darmanin a également fait l'objet d'une plainte pour trafic d'influence passif en 2020. Pour ce qui est du délit d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés publics, dit délit de « favoritisme »[23], Muriel Penicaud a été mise en cause en 2017 en qualité de complice dans l'affaire Business France puis Olivier Dussopt en 2022 en qualité d'auteur pour des faits commis lorsqu'il était maire d'Annonay. Le délit de prise illégale d'intérêts[24] n'est pas en reste puisqu'il a été reproché à Richard Ferrand en 2017 dans l'affaire des Mutuelles de Bretagne, mais aussi à Sébastien Lecornu à l'époque où il cumulait les fonctions de président du conseil départemental de l'Eure et un poste d'administrateur de la Société des autoroutes Paris-Normandie. Le délit de détournement de fonds[25] a quant à lui été au cœur de l'affaire des assistants parlementaires en 2017, dans laquelle trois ministres appartenant au même parti politique ont été concomitamment mis en cause (François Bayrou[26], Marielle de Sarnez et Sylvie Goulard) car soupçonnés, avec d'autres personnes, d'avoir détourné des fonds de l'Union européenne destinés à la rémunération d'assistants parlementaires en les utilisant pour le financement de leur parti. La question d'éventuels détournements de fonds a également été posée au sujet de François de Rugy en 2018, soupçonné d'avoir utilisé ses indemnités de frais de mandat pour payer une partie de ses cotisations à son parti politique et organisé de fastueux dîners aux frais de l'Etat[27]. Déjà en 2010, le train de vie luxueux d'Alain Joyandet et Christian Blanc les avaient conduits à des soupçons de détournement de fonds publics. Enfin, André Santini a été quant à lui mis en cause dans l'affaire de la fondation Hamon en 2006 pour plusieurs de ces manquements à la probité : complicité de détournement de fonds publics et prise illégale d'intérêts[28].

Fraude fiscale. Parallèlement, trois membres du Gouvernement ont été soupçonnés de fraude fiscale : Jérôme Cahuzac en 2012, Thomas Thevenoud en 2014[29] puis Laura Flessel en 2017.

Blanchiment. Dans la même veine, plusieurs ont été impliqués dans des affaires de blanchiment de fraude fiscale[30] : le même Jérôme Cahuzac[31] mais aussi Caroline Cayeux depuis 2022[32]. Un autre cas de blanchiment a ennuyé un membre du Gouvernement, mais cette fois concernant de l'argent provenant d'infraction à la législation sur le financement des partis politiques : Renaud Donnedieu de Vabres dans l'affaire du Fondo en 1998[33].

Abus de biens sociaux. Autre infraction typique du droit pénal des affaires, le délit d'abus de biens sociaux[34] qui ne peut être commis que par le dirigeant d'une société, représente une part importante des infractions reprochées à des membres du Gouvernement. Plusieurs d'entre eux ont été mis en cause pour abus de biens sociaux, complicité et/ou recel d'abus de biens sociaux[35]. C'est le cas de Bernard Tapie dans l'affaire Toshiba en 1992. En 1994, pas moins de trois ministres sont visés par des soupçons équivalents : Alain Carignon en 1994 dans l'affaire Dauphiné-News, Gérard Longuet concernant la construction de sa villa à Saint-Tropez, ou encore Michel Roussin dans l'affaire des marchés publics d'Ile-de-France. Par la suite, Pierre Bedier est suspecté de recel d'abus de biens sociaux en 2004 dans l'affaire Belfau[36].

Faux et/ou usage de faux. En 1999 Dominique Strauss-Kahn est soupçonné de faux et usage de faux[37] dans l'affaire de la MNEF ; André Santini également en 2006 dans l'affaire de la fondation Hamon. En 2021 Alain Griset est également soupçonné de ce délit, ainsi que d'abus de confiance[38].

Divers. Dans l'affaire Dechartre, la plus ancienne (1972), la qualification pénale est difficile à identifier. Il aurait bloqué illégalement un projet immobilier agréé, un village de vacances et un complexe touristique sur l'île de Ré, et exercé à son encontre des pressions par le biais d'une association qu'il préside, le comité pour l'aménagement et le développement[39]. Concernant Bruno Le Maire, il fait l'objet d'investigations en 2023 concernant des potentiels manquements en matière de financement de parti politique. Quant à Bruno Le Roux, il est soupçonné en 2017 d'avoir employé fictivement ses deux filles en qualité d'assistantes parlementaires[40] dans un contexte marqué par l'affaire Fillon. Pour terminer, on peut citer le cas d'Agnès Firmin Le Bodo, à qui il est reproché en 2023 d'avoir reçu en sa qualité de pharmacienne des cadeaux non déclarés de la part d'un laboratoire

pharmaceutique en violation de la loi « anti cadeaux »[\[41\]](#), et celui de Françoise Nyssen suspectée d'avoir commis des infractions au Code de l'urbanisme.

Evaluation mensongère du patrimoine. Une dernière catégorie d'infraction mérite d'être signalée. Elle présente la spécificité de pouvoir être reprochée à un membre du Gouvernement en cette qualité mais sans pour autant être commise dans l'exercice de ses fonctions et relever ainsi de la Cour de justice de la République. En effet, depuis 2013, chaque membre du Gouvernement doit adresser, dans les deux mois qui suivent sa nomination, au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale. Or, le fait de ne pas déposer la déclaration, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende[\[42\]](#). C'est ce délit qui a été reproché à Yamina Benguigui en 2014, Jean-Paul Delevoye en 2019, Alain Griset en 2021 et Caroline Cayeux en 2022.

Bilan. À l'évidence, les membres du Gouvernement sont largement concernés par des infractions présentant une dimension lucrative, c'est la première caractéristique de cette « criminalité gouvernante ». Reste à déterminer s'il existe une correspondance entre les condamnations pénales de ces membres du Gouvernement et leur éventuelle démission préalable, ce qui ne semble pas être le cas.

II. L'absence de corrélation exacte entre la condamnation pénale et la démission des ministres

« **Jurisprudence Bérégovoy-Balladur** ». Alors même que toute personne suspectée est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement et définitivement établie, la « jurisprudence » ou la pratique a voulu qu'« un ministre mis en examen, ça démissionne ». Officiellement la démission permet au ministre de préparer sa défense. Officieusement bien sûr il est question de communication politique. Si la question de la démission ou de l'absence de démission a été largement étudiée par la doctrine[\[43\]](#) et par les journalistes[\[44\]](#), la corrélation entre la démission et l'issue de la procédure pénale l'est moins. Précisons que les cas dans lesquels un ministre n'est pas reconduit à l'occasion d'un remaniement ministériel collectif ne sont vraiment pas pris en compte, car on ne peut pas les considérer comme des démissions au sens strict. Pourtant, à

l'évidence, les « casseroles » de l'intéressé constituent probablement un des facteurs qui justifie le remplacement par une autre personne, en permettant au chef du Gouvernement de ne pas ouvertement renier son ministre mais de profiter d'une réorganisation collective pour effectuer un remplacement. Pour mieux cerner l'effet d'une enquête pénale sur l'avenir politique du ministre, distinguons les affaires n'ayant pas donné lieu à condamnation pénale (A) de celles qui ont conduit à une condamnation des intéressés (B).

A. Les affaires n'ayant pas donné lieu à condamnation pénale

Affaires en cours. Plusieurs situations fort différentes doivent être distinguées.

Concernant les affaires en cours, c'est-à-dire pour lesquelles aucune décision juridictionnelle définitive n'a encore été rendue[45], on constate que la démission est loin d'être systématique. En effet seuls François Bayrou[46] et Caroline Cayeux ont démissionné, tandis que Damien Abad, Gérald Darmanin, Rachida Dati, Olivier Dussopt[47], Nathalie Elimas, Agnès Firmin Le Bodo et Muriel Penicaud ne l'ont pas fait. L'avenir nous dira s'ils avaient bien fait de rester. Concernant Rachida Dati, elle a été nommée ministre en 2024 alors qu'elle est mise en examen dans l'affaire Renault-Nissan-Mitsubishi depuis 2021.

Classements sans suite. Par ailleurs, certains membres du Gouvernement n'ont pas été condamnés tout simplement parce qu'ils n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales à l'issue de l'enquête les visant. En effet, conformément au principe de l'opportunité des poursuites[48], le Procureur de la République compétent n'est pas obligé d'engager des poursuites et peut classer une affaire sans suite[49]. C'est ce qui s'est produit dans différents cas[50]. Ainsi, il semble que Bruno Le Maire[51], Chrysoula Zacharopoulou[52] ou encore Gérald Darmanin pour l'accusation de trafic d'influence[53] ont bien fait de ne pas démissionner puisqu'ils n'ont finalement pas été traduits devant la justice pénale. En revanche, d'autres ont préféré quitter leur poste au Gouvernement malgré l'absence de poursuites, alors que l'on peut penser qu'ils n'avaient rien à se reprocher, à l'instar de Bruno Le Roux ou François de Rugy[54]. C'est probablement le cas aussi pour Alain Joyandet et Christian Blanc. Pour d'autres, on ne saurait être aussi affirmatifs car ils sont dans une situation particulière. Ainsi, l'absence de poursuites pénales de Laura Flessel, démissionnaire, est possiblement liée au mécanisme particulier du verrou de Bercy impliquant que même si elle a commis une fraude fiscale, celle-ci ne pourra pas forcément être poursuivie au pénal. Par ailleurs, concernant Françoise Nyssen et Sébastien Lecornu, le classement sans suite ressemble plutôt à un classement sous condition[55], c'est-à-dire qu'ils ont dû régulariser leur situation pour

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

bénéficier d'un classement sans suite[56] ; mais là aussi ils n'ont pas réagi identiquement puisque la première a démissionné, contrairement au second. Précisons toutefois qu'à ce stade, il n'est nullement question de « mise en examen ». Ce statut n'est en effet possible que si une instruction a été ouverte, et qu'un juge d'instruction a relevé des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'une personne ait pu participer, comme auteur ou comme complice, à la commission des infractions dont il est saisi[57]. Il est donc logique ici que les membres du Gouvernement précités ne se soient pas forcément sentis concernés par la formule « un ministre mis en examen ça démissionne ».

Les non-lieu. Certaines affaires se sont clôturées par un non-lieu c'est-à-dire qu'à la fin de l'instruction préparatoire, le juge d'instruction a estimé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer les mis en causes devant une juridiction de jugement, en général le tribunal correctionnel[58]. Ces personnes sont donc « blanchies » : Gérald Darmanin avait donc sans doute raison de ne pas démissionner malgré les accusations de viol auxquelles il a fait face. À l'inverse, Bernard Tapie, Michel Roussin et Sylvie Goulard avaient démissionné avant d'être innocentés, respectivement en 1992[59], 1995[60] et en 2023[61].

Les cas d'extinction de l'action publique. Trois membres du Gouvernement ont démissionné sans finalement être jugés par une juridiction pénale. Pour Richard Ferrand et Nicolas Hulot, l'action publique était prescrite, ce qui signifie que les comportements litigieux étaient trop anciens. Marielle de Sarnez est quant à elle décédée en cours de procédure. En pareilles hypothèses, la question n'est pas de savoir s'ils étaient coupables ou non, puisque les règles de procédure pénale impliquent une impossibilité de les juger.

Les relaxes. Deux ministres ont démissionné avant d'être finalement relaxés. C'est le cas de Gérard Longuet[62] et Dominique Strauss-Kahn[63]. À l'inverse, André Santini avait probablement eu raison de ne pas le faire puisqu'il a été blanchi[64]. Même constat pour Éric Woerth, relaxé dans l'affaire Bettencourt[65].

B. Les affaires ayant donné lieu à condamnation pénale

Ceux qui avaient des raisons de démissionner. En partant du principe qu'un membre du Gouvernement n'est pas légitime à exercer sa fonction s'il a commis une infraction, fût-ce en dehors des attributs ministériels, nombreux sont les ministres qui avaient bien fait de démissionner puisqu'ils ont fini par être condamnés. C'est le cas de Philippe Dechartre[66], Pierre Bedier[67], Alain

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

Carignon[68], Thomas Thevenoud[69], Jérôme Cahuzac[70], Jean-Paul Delevoye[71] ou encore Georges Tron[72].

Ceux qui ont tenu leur poste « mordicus ». D'autres en revanche n'ont jamais démissionné en dépit de leur culpabilité, légalement établie quelques mois ou années plus tard. C'est le cas de Yamina Benguigui[73] mais aussi de Renaud Donnedieu de Vabres[74]. Cela paraît néanmoins compréhensible pour ce dernier puisqu'il était déjà mis en examen au moment de sa nomination. Le cas d'Alain Griset est également particulier car il a démissionné seulement le jour de sa condamnation en première instance[75]. Concernant Brice Hortefeux[76] ou encore Arnaud Montebourg[77], il est vrai que leur démission s'imposait sans doute moins au regard de la teneur des infractions qui leur étaient reprochées[78].

Particularité des peines prononcées. Il serait bien difficile de déterminer scientifiquement si les membres du Gouvernement déclarés coupables ont fait l'objet de peines plus sévères que le français lambda auteur de la même infraction, notamment en vertu du principe à valeur constitutionnelle d'individualisation des peines. Nombreux sont les facteurs pris en compte pour fixer la peine puisque l'article 132-1 du Code pénal fait référence aux circonstances de l'infraction, à la personnalité de son auteur ainsi qu'à sa situation matérielle, familiale et sociale. Pour autant, deux observations peuvent être formulées. Premièrement, la peine complémentaire d'inéligibilité[79] a souvent été prononcée, par exemple pour Pierre Bedier, Alain Carignon, Thomas Thevenoud, Jérôme Cahuzac, Yamina Benguigui et Alain Griset. Certains condamnés n'ont pas écopé de cette inéligibilité tout simplement parce qu'elle n'était pas encourue pour l'infraction concernée : on pense notamment à Georges Tron dans la mesure où cette peine n'était pas légalement prévue en cas de viol à l'époque des faits. Deuxièmement, l'emprisonnement ferme[80], c'est-à-dire sans sursis, est rarement prononcé, mais probablement dans les mêmes proportions que pour des primodélinquants lambda. À rebours, Alain Carignon a été condamné à quatre ans d'emprisonnement ferme pour corruption, complicité et recel d'abus de bien sociaux et subornation de témoins[81]. Jérôme Cahuzac quant à lui a été condamné à deux ans ferme[82], contre trois pour Georges Tron mais qui était coupable du crime de viol[83].

Conclusion. Ce panorama montre qu'il est bien difficile de dresser un portrait-type de la « criminalité gouvernante ». Sont impliqués des ministres, des ministres délégués, des secrétaires d'État, des hommes, des femmes, des personnalités politiques chevronnées, des novices en politique, des jeunes, des moins jeunes, etc. Certains sont impliqués dans des infractions de mœurs, d'autres des délits

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

d'opinion, d'autres encore ont été rattrapés par leur cupidité. Certains ont démissionné pour sauver la face alors qu'ils étaient innocents, d'autres se sont accrochés à leur portefeuille ministériel contre vents et marées alors qu'ils étaient coupables. Certains ont été en prison, d'autres non, certains ont continué la vie politique tandis que d'autres y ont renoncé. Cette absence de constance peut aussi s'expliquer par le fait que, tout simplement, ces affaires n'ont aucun rapport avec la mission effectuée en tant que ministre. Malgré tout, certaines affaires ont eu un retentissement spécifique, c'est notamment le cas de l'affaire Cahuzac (« quel est le comble pour un ministre chargé de Budget ? » pourrait-on formuler sous forme de boutade...). Quelques jours après la démission du ministre, le Président de la République François Hollande a annoncé une série de mesures pour améliorer la probité des personnalités participant à la vie publique. Cela a par exemple donné lieu à la création de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique^[84], mais aussi à un renforcement de la lutte contre la grande délinquance économique et financière avec la loi du 6 décembre 2013. Évidemment, plus que n'importe quel français, chaque membre du Gouvernement se doit d'être irréprochable et la « criminalité gouvernante » ne devrait pas exister.

Charlotte CLAVARIE-ROUSSET

Professeur de droit privé et sciences criminelles à l'Université de Bordeaux

Institut de Sciences Criminelles et de la Justice (UR 4633)

^[1] En théorie il en serait de même en cas de simple *contravention* commise dans l'exercice des fonctions gouvernementales, l'article 68-1 visant uniquement les *crimes* et les *délits*. Cependant, l'hypothèse paraît rare pour ne pas dire improbable.

^[2] Art. 9 DDHC ; art. 6§2 Conv. EDH ; art. préliminaire CPP.

^[3] Le cas particulier de Jean-Paul Delevoye sera également abordé. D'abord haut-commissaire à la réforme des retraites, il rentre au gouvernement en 2019 en étant toujours haut-commissaire mais délégué auprès de la ministre des solidarités et de la santé.

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

[4] Ministre du Budget (1993-1995), ministre de l'Intérieur (2002-2004 et 2005-2007) et ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie (2004).

[5] Sans prétendre à l'exhaustivité : encore très récemment, dans l'affaire Bygmalion, Nicolas Sarkozy est condamné par la Cour d'appel de Paris le 14 février 2024 (ayant annoncé se pourvoir en cassation, il est présumé innocent). Il lui est reproché un dépassement légal du plafond de dépenses pour la campagne présidentielle de 2012. Par ailleurs, dans l'affaire dite des écoutes téléphoniques il a été condamné en appel le 19 mai 2023 à trois ans de prison, dont un an ferme de détention à domicile sous surveillance électronique, pour corruption et trafic d'influence ; là aussi il a annoncé se pourvoir en cassation. Enfin, il est également mis en examen dans l'enquête sur des accusations de financement libyen de sa campagne 2007. Le 11 mai 2023, le parquet national financier a requis son renvoi devant le tribunal correctionnel, avec douze autres suspects pour corruption passive, association de malfaiteurs, financement illégal de campagne électorale et recel de fonds publics libyens.

[6] Elle sera jugée en juillet 2024 pour des faits de prise illégale d'intérêts qui auraient été commis lorsqu'elle était adjointe au maire de Saint-Jean-de Luz.

[7] Par exemple il a été impliqué dans deux affaires de mœurs bien après la cessation de ses fonctions de ministre, à savoir l'affaire du Carlton de Lille, et celle du Sofitel de New-York.

[8] Pour les ministres ayant eu différents portefeuilles successifs, le choix a été fait de mentionner uniquement celui à l'occasion duquel l'affaire pénale a commencé.

[9] Il est parfois difficile de classer les ministères car leurs noms varient parfois selon les gouvernements.

[10] Ministère du « redressement productif » plus précisément.

[11] Par exemple, dans l'affaire des « assistants parlementaires européens », c'est à la suite d'une dénonciation d'une députée européenne du Front National que plusieurs ministres appartenant à l'UDF/MODEM (F. Bayrou, M. de Sarnez et S. Goulard) ont fait l'objet d'investigations de la part du parquet de Paris.

[12] La presse et les associations de lutte anticorruption occupent une place centrale, comme l'illustre par exemple le rôle joué par Mediapart dans l'affaire

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

Cahuzac ou encore Anticor dans l'affaire Ferrand.

[13] V. *infra*, n°38.

[14] En général fixé par le lieu de commission de l'infraction (v. art. 382 CPP pour les délits, et 52 CPP pour les crimes).

[15] Justement après une des plus célèbres affaires, l'affaire Cahuzac, qui a eu beaucoup de retentissements. V. sur ce point *infra*, n°38.

[16] Art. 705 CPP.

[17]

https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/08/30/l-enquete-sur-richard-ferrand-delocalisee-a-lille_5348145_1653578.html

[18] CJR, 29 novembre 2023.

[19] Seront seulement évoquées ici les qualifications pénales reprochées aux ministres, en sachant que l'issue judiciaire sera abordée dans la seconde partie.

[20]

<https://www.nouvelobs.com/justice/20220318.OBS55874/l-ex-secretaire-d-etat-nathalie-elimas-visee-par-une-enquete-pour-harcelement-moral.html>

[21] Art. 432-11 C. pén. Et également recel d'abus de biens sociaux, v. *infra* n°20.

[22] Art. 432-11 C. pén.

[23] Art. 432-14 C. pén.

[24] Art. 432-12 C. pén.

[25] Art. 432-15 C. pén.

[26] Poursuivi en qualité de complice par instigation au sens de l'article 121-7 C. pén.

[27] [François de Rugy risque-t-il une condamnation pénale pour l'usage de son IRFM ? - Capital.fr](#)

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

[28] V. aussi, *infra*, n°20.

[29] Pour l'anecdote, il a même déposé une marque pour son expression de « phobie administrative » qu'il présente comme la cause de ses problèmes avec l'administration fiscale.

[30] Art. 324-1 C. pén.

[31] Une des particularités de l'affaire tient au fait qu'en qualité de ministre délégué au budget, c'est lui qui était censé déposer plainte au nom de l'administration fiscale pour que des poursuites pénales pour fraude fiscale puissent être engagées, conformément aux articles L. 227 et s. du livre des procédures fiscales, dans le cadre de la procédure dite du « verrou de Bercy », qui a par ailleurs été réformée par la loi du 23 octobre 2018.

[32] Sans rentrer dans le détail, l'on peut mentionner qu'il est plus simple pour le parquet de poursuivre un individu pour blanchiment de sa propre fraude fiscale, que pour la fraude fiscale elle-même car cette dernière est concernée par le fameux verrou de Bercy évoqué *supra*.

[33] La particularité de ce cas tient à ce que l'intéressé a été nommé Ministre alors qu'il était déjà mis en examen pour ces faits depuis plusieurs années. V. *infra*, n°32. C'est aussi le cas de M^{me} Rachida Dati.

[34] Plusieurs textes d'incrimination coexistent en fonction du type de société concernée : par ex. art. L. 242-6 C. com. pour les sociétés anonymes.

[35] Le recel d'une infraction (art. 321-1 C. pén.) consiste ici à tirer profit d'une infraction commise par un tiers, ici donc à tirer profit d'un abus de biens sociaux commis par un tiers.

[36] Et corruption passive, v. *supra*, n°17.

[37] Art. 441-1 et s. C. pén.

[38]

https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/01/04/quatre-mois-de-prison-avec-sursi-s-contre-l-ex-ministre-alain-griset-pour-avoir-minore-la-valeur-de-son-patrimoine_6156568_3224.html ; et aussi d'infraction dans sa déclaration à la HATVP, v. *infra*, n°23.

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

[39] Source : [https://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/\(num_dept\)/2204](https://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/(num_dept)/2204)

[40] Bruno Le Roux entendu par des enquêteurs ([lemonde.fr](https://www.lemonde.fr))

[41] Art. L. 1453-3 et s. Code de la santé publique

[42] Art. 26-I. de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; [Déclaration de patrimoine et d'intérêts des ministres : gare aux omissions ! - Le Club des Juristes](#)

[43] Sans prétendre à l'exhaustivité on peut citer par ex. <https://www.leclubdesjuristes.com/archives-cdj/la-regle-non-ecrite-de-demission-des-ministres-mis-en-examen-face-a-la-presomption-dinnocence-et-la-separation-des-pouvoirs-3646/> ; R. Piastra, « Quid de la jurisprudence Bérégovoy / Balladur ? », *RPP*, 6 juill. 2021, <https://www.revuepolitique.fr>

[44] https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/02/20/ministres-mis-en-examen-la-necesite-d-une-regle-claire_6217461_3232.html ; <https://www.radiofrance.fr/franceinter/ministres-d-emmanuel-macron-rattrapes-par-la-justice-une-presomption-d-innocence-a-geometrie-variable-8373704> ; <https://www.nouvelobs.com/justice/20211208.OBS51954/griset-buzyn-dupond-moretti-la-liste-des-ministres-dans-le-collimateur-de-la-justice-sous-macron.html> ; https://www.lemonde.fr/archives/article/1972/05/17/la-demission-de-m-dechartre-l-affaire-du-cadir_2383741_1819218.html

[45] Concernant Alain Griset, sa condamnation pour faux, usage de faux et abus de confiance en 2022 ne paraît pas définitive puisqu'il semblerait qu'il ait interjeté appel https://www.lepoint.fr/societe/abus-de-confiance-alain-griset-condamne-a-un-an-de-prison-avec-sursis-28-06-2022-2481273_23.php

[46] Il a été relaxé mais le parquet a interjeté appel. L'affaire est donc toujours en cours <https://www.lesechos.fr/politique-societe/politique/affaire-des-assistants-parlementaires-francois-bayrou-et-le-modem-face-a-la-justice-1987782>

[47] La 32^e chambre du tribunal correctionnel de Paris l'a relaxé le 17 janvier 2024 ; sur l'explication de la décision, voir C. Cutajar, « Affaire Dussopt : les raisons d'une

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

relaxe », Le club des juristes, 22 janvier 2024. Cependant, le parquet ayant fait appel, l'affaire est toujours en cours : https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/01/24/le-parquet-national-financier-fait-appel-de-la-relaxe-de-l-ancien-ministre-olivier-dusopt_6212768_3224.html

[48] Art. 40-1 CPP.

[49] Le classement sans suite a un caractère provisoire, de sorte que sous réserve que l'action publique ne soit pas éteinte (par prescription ou à cause du décès du mis en cause notamment), le parquet peut changer d'avis et engager des poursuites mais à notre connaissance cela ne s'est jamais produit dans de telles affaires.

[50] Pour certaines affaires il s'agit de déductions de notre part puisqu'aucune poursuite ne semble avoir été engagée.

[51] https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/01/17/toutes-les-affaires-qui-ont-touche-les-ministres-d-emmanuel-macron-depuis-2017_6211365_4355770.html

[52] https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/04/04/violences-gynecologiques-l-enquete-visant-la-secretaire-d-etat-chrysoula-zacharopoulou-classee-sans-suite_6168209_3224.html

[53] https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2020/09/02/darmanin-accuse-de-traffic-d-influence-le-parquet-de-paris-classe-sans-suite_6050723_1653578.html

[54] François de Rugy risque-t-il une condamnation pénale pour l'usage de son IRFM ? – Capital.fr

[55] Art. 41-1 CPP.

[56] Sébastien Lecornu, le ministre des armées, échappe à un procès (lemonde.fr) ;

[57] Art. 80-1 CPP.

[58] Cela peut être la cour d'assises ou la cour criminelle départementale en cas de crime, notamment ici pour les affaires de viol.

[59] Epilogue dans l'affaire Toshiba-France Le juge Edith Boizette a prononcé un non-lieu en faveur de M. Tapie (lemonde.fr)

[60] Fausse factures RPR: en dépit du «doute» du juge, Roussin bénéficie d'un non-lieu . Eric Halphen n'a pu établir la teneur des rencontres entre l'ancien ministre et Méry. – Libération (liberation.fr)

[61] Affaire des assistants parlementaires : François Bayrou et le Modem face à la justice | Les Echos

[62] Longuet relaxé dans l'affaire de sa villa tropézienne. L'ex-ministre reste mis en examen dans d'autres dossiers. – Libération (liberation.fr)

[63]
https://www.lemonde.fr/archives/article/2001/11/07/mnef-dominique-strauss-kahn-relaxe_243018_1819218.html

[64] Fondation Hamon: rejugé pour prise illégale d'intérêts, l'ex-député André Santini relaxé (lepoint.fr)

[65] Procès Bettencourt #19. Pourquoi Eric Woerth est relaxé (lemonde.fr)

[66] Source : [https://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/\(num_dept\)/2204](https://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/(num_dept)/2204)

[67]
https://www.lemonde.fr/politique/article/2009/05/20/pierre-bedier-definitivement-condamne-pour-corruption-passive_1195999_823448.html

[68]
https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2020/02/28/a-grenoble-alain-carignon-en-quete-de-redemption_6031205_4500055.html

[69]
<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/fraude-fiscale-condamnation-definitive-de-l-ex-ministre-thomas-thevenoud-20190912>

[70]
https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/05/15/fraude-fiscale-jerome-cahuzac-condamne-a-4-ans-de-prison-dont-deux-avec-sursis_5299305_1653578.html ; la démission de l'intéressé a pu paraître tardive

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

https://www.lemonde.fr/politique/article/2013/03/19/jerome-cahuzac-demissionne_1850725_823448.html

[71]

<https://www.leparisien.fr/economie/lex-monsieur-retraites-jean-paul-delevoye-condamne-pour-les-oublis-de-sa-declaration-dinterets-02-12-2021-BK26CK6KCNB4HLFNZF5PT2ZBYM.php?ts=1705495896876> ; la particularité tient ici au fait qu'il a été jugé en comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) impliquant un aveu de culpabilité.

[72]

https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/04/06/georges-tron-definitivement-condamne-pour-viol-a-ete-libere-de-prison-sous-bracelet-electronique_6120870_3224.html

[73]

https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/11/22/yamina-benguigui-definitivement-condamnee-a-un-an-d-ineligibilite_5218828_1653578.html

[74]

https://www.liberation.fr/evenement/2004/04/01/donnedieu-de-vabres-prime-au-condamne_474629/

[75]

https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/01/04/quatre-mois-de-prison-avec-sursis-contre-l-ex-ministre-alain-griset-pour-avoir-minore-la-valeur-de-son-patrimoine_6156568_3224.html

[76] https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/12/17/hortefeux-condamne-pour-atteinte-a-la-presomption-d-innocence_1455014_823448.html ;
https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/06/04/brice-hortefeux-condamne-pour-injure- raciale_1367948_823448.html

[77]

https://www.lemonde.fr/politique/article/2012/05/24/arnaud-montebourg-condamne-pour-injure-reste-au-gouvernement_1706823_823448.html

[78] V. *infra*, n°14.

[79] Art. 131-26, 131-26-1 et 131-26-2 C. pén. Actuellement, depuis la Loi

Juger les crimes et les délits commis par les ministres en dehors de leur fonction : quels contours de la « criminalité gouvernante » ?

n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, le prononcé de la peine d'inéligibilité est obligatoire en cas de condamnation pour certaines infractions.

[80] Emprisonnement ferme ne signifie pas forcément que l'intéressé sera effectivement incarcéré car en dessous d'un certain seuil (variable selon les lois qui se sont succédées), l'aménagement est obligatoire, par exemple sous forme de détention à domicile. Pour les détails v. notamment art. 132-19 C. pén., art. 474 et 723-15 s. CPP.

[81]

https://www.lemonde.fr/archives/article/1996/07/11/alain-carignon-a-ete-condamne-a-quatre-ans-de-prison-ferme_3724989_1819218.html

[82]

https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2019/04/10/jerome-cahuzac-place-sous-bracelet-electronique_5448262_1653578.html

[83]

https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/04/06/georges-tron-definitivement-condamne-pour-viol-a-ete-libere-de-prison-sous-bracelet-electronique_6120870_3224.html#

[84] Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.