

PARQUET DU  
TRIBUNAL  
DE GRANDE  
INSTANÇE  
DE PARIS

Paris, le 25 octobre 2010

Le Procureur de la République

à

■  
*Division financière et  
commerciale*

-----  
*Section financière F2*

-----  
*\*N°P10 041 9302 5*

*\*(à rappeler dans toute correspondance)*

*Maître Jérôme KARSENTY  
2, avenue de la République Kléber  
94100 Saint Maur des Fossés*

### **AVIS DE CLASSEMENT**

**Objet :** *plainte de l'association ANTICOR du chef de favoritisme contre  
personne non dénommée pour des faits qualifiés de favoritisme, relatifs  
à la passation par la Présidence de la République, d'une convention avec  
le cabinet d'étude PUBLIFACT*

J'ai l'honneur de vous informer que j'ai procédé au classement sans suite de votre plainte pour les motifs suivants.

En effet, celle ci s'appuie sur des éléments figurant dans le rapport, daté du 15 juillet 2009, adressé par le Premier président de la Cour des comptes au Président de la République, portant sur les résultats de deux enquêtes, effectuées fin 2008 - début 2009, par la Cour des comptes sur la gestion des services de l'Elysée.

Par cette convention, la Présidence de la République avait confié à Publifact, au regard de ses compétences et de celles de son animateur Patrick Buisson :

- "d'une part, une activité de conseils, reporting, commentaires sur l'évolution de l'opinion publique, une activité de préconisation, préparation, formulation et analyse des sondages, laquelle s'effectuera sous forme verbale ou écrite par Patrick Buisson auprès du seul Président de la République,

- "d'autre part, l'exécution de sondages dont Publifact sera chargé de juger de l'opportunité dans le temps et dans les thèmes et dont il traitera l'exécution auprès des instituts spécialisés de son choix."

Il avait été prévu que la première partie de la mission soit rémunérée mensuellement sur la base de 10.000 € et que les travaux visés dans la seconde partie fassent l'objet de facturations ponctuelles incluant la rémunération par Publifact de ses sous-traitants techniques.

La Cour a relevé que le montant du marché sur lequel portait la convention s'est

élevé à environ 1,5 M€ et qu'“*en dépit du dépassement du seuil au-delà duquel la passation d'un marché est obligatoire, aucune des possibilités offertes par le code des marchés publics pour respecter les règles de la mise en concurrence tout en tenant compte des spécificités de ce type de prestations n'ont été appliquées*”.

La Cour des comptes paraît ainsi reprocher à la Présidence de la République, pour la passation d'un marché dont le montant a dépassé le seuil légal, de ne pas avoir procédé à une mise en concurrence préalable et, de ce fait, d'avoir octroyé un avantage injustifié à Publifact.

La convention a été signée au nom de la Présidence de la République par Emmanuelle Mignon, directeur de cabinet du Président de la République.

Le Procureur général près la Cour des comptes, que j'avais sollicité afin que me soient communiqués tous documents utiles, m'a transmis, le 12 avril 2010, copies de la convention du 1<sup>er</sup> juin 2007, de la liste des études facturées par Publifact et de sept factures de Publifact à la Présidence de la République de février à octobre 2008.

L'analyse de la plainte permet de relever les éléments suivants, relatifs à la responsabilité pénale, tant du directeur de cabinet que de la Présidence de la République.

Un directeur de cabinet n'a juridiquement aucun pouvoir en propre, il n'a pas de pouvoir personnel, même en cas de délégation de signature. En effet, la délégation de signature ne fait que décharger matériellement le délégant de l'exercice de certaines de ses attributions dont il reste le seul titulaire. Elle ne dessaisit pas le délégant qui est par conséquent l'auteur de la décision.

Cette situation est admise pour les directeurs de cabinet ministériel qui sont réputés toujours agir pour le compte du ministre, et cela même dans l'hypothèse où une délégation de signature leur a été conférée. Le ministre est tenu pour être l'auteur des décisions signées par son directeur de cabinet <sup>1</sup>.

La solution dégagée pour les cabinets ministériels peut être transposée au cabinet de la Présidence de la République.

A supposer le délit de favoritisme établi, il apparaît ainsi que c'est la Présidence de la République qui est réputée avoir contracté.

Or, il résulte de l'article 67 de la Constitution que le Président de la République bénéficie d'une irresponsabilité pour les actes accomplis en cette qualité durant son mandat.

L'irresponsabilité du Chef de l'Etat présente trois caractères : elle est absolue, permanente et réelle.

Les actes que le Président de la République accomplit en cette qualité ne peuvent jamais engager sa responsabilité (sous la seule réserve des articles 53-2 et 68 de la Constitution, pour les crimes spécifiques de la compétence de la Cour pénale internationale et pour les manquements aux devoirs passibles de la Haute Cour). L'élément légal de

---

<sup>1</sup> La responsabilité pénale du ministre du fait de son administration” par Michel Degoffe, Revue de droit public n° 2-1998, p. 454 ; “La responsabilité des conseillers ministériels et le cabinet ministériel” par Florence Blondeau, Revue administrative n° 333 (2003), p. 253

l'infraction est neutralisé et les sanctions pénales ou civiles sont écartées <sup>2</sup>.

Parce qu'elle s'attache aux fonctions et qu'elle a pour but de protéger l'institution, elle oppose un obstacle définitif à toute poursuite, même lorsque les fonctions ont cessé : l'acte n'est imputable qu'à l'institution, non à la personne <sup>3</sup>.

Enfin, parce qu'elle est attachée aux actes eux-mêmes, elle a un caractère réel, ce qui entraîne l'impunité des coauteurs et des complices <sup>4</sup>.

Ainsi, l'irresponsabilité permanente, absolue et réelle, qui vise à protéger la fonction présidentielle et non son titulaire, doit s'étendre aux actes effectués au nom de la Présidence de la République par ses collaborateurs. C'est bien le cas en l'espèce, s'agissant d'une convention engageant la Présidence de la République, signée par le directeur de cabinet.

De manière logique et cohérente, le caractère réel de l'irresponsabilité doit également s'étendre au cocontractant de la convention.

Je vous prie de croire, Maître, à l'assurance de ma considération distinguée.

*P/Le Procureur de la République*

*J-M ALDEBERT, vice-procureur*



---

<sup>2</sup> Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, J.O. du 13 décembre 2002, n°290, p. 20633 à 20643 ; "Le nouveau régime de responsabilité du chef de l'Etat issu de la révision constitutionnelle du 23 février 2007" par Thierry Renoux et Xavier Magnon, Revue pénitentiaire 2007, p. 453

<sup>3</sup> "Justice pénale et décisions politiques : réflexions à partir des immunités et privilèges de juridiction" par Geneviève Giudicelli-Delage, Revue de science criminelle 2003 p. 247

<sup>4</sup> "Responsabilité pénale et fonction publique" par José Delfont, Bibliothèque des sciences criminelles, tome 41, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, p. 60 à 63