Véronique Pujas

CARENCES ET NOUVELLES DIMENSIONS DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE : ÉLÉMENTS DE POLITIQUES COMPARÉES

La vie politique des années 1990, dans nombre de pays européens mais aussi outre-Atlantique, est marquée par la découverte et la dénonciation récurrente de comportements politiques déviants et de pratiques de corruption infiltrés dans le fonctionnement routinier de certaines institutions politiques : adjudications violant les règles de la concurrence en matière de travaux publics, enrichissements personnels et abus de pouvoir, financement illégal des partis politiques[1]… La nature des délits dénoncés et la personnalité de leurs auteurs ont placé sous le feu des projecteurs les hommes politiques. Cette mise en cause n'allait pas de soi. Qui aurait imaginé il y a quelques années qu'un ministre de la Défense – Charles Hernu dans l'affaire du *Rainbow Warrior* –, un président de l'Assemblée nationale – Henri Emmanuelli, inculpé et condamné en tant que trésorier du Parti socialiste – et, aujourd'hui, le président du Conseil constitutionnel – Roland Dumas – soient au centre de la chronique judiciaire ? De même, en Espagne, deux vice-présidents du gouvernement, Juan Guerra (dans l'affaire Alfonso Guerra) et Narcis Serra, lorsqu'il était chargé de la supervision des services secrets, ainsi que le ministre de l'Intérieur José Barrionuevo, dans l'affaire du GAL, ont été mis en examen et contraints de démissionner. En Italie, le phénomène est encore plus massif : fin 1993, 251 parlementaires et quatre anciens chefs de gouvernement faisaient l'objet de poursuites[2].

1. V. Pujas et M. Rhodes, « Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France », *West European Politics*, vol. 22, n° 3, juillet 1999, p. 41-63.

2. D. Nelken, « A Legal Revolution ? The Judges and Tangentopoli » *in* S. Gundle et

Cette mise en cause des représentants politiques aux plus hauts niveaux de l'État a des effets indéniables sur le fonctionnement des démocraties. Car elle enclenche des mécanismes institutionnels de contrôle *a posteriori* et de recherche de la responsabilité politique jusque-là peu usités. On remarque, toutefois, que la pratique de la responsabilité politique est tombée en désuétude au profit de la responsabilité pénale, ce qui crée de nombreuses ambiguïtés quant à l'indépendance du judiciaire vis-à-vis du politique. Outre les effets néfastes sur le politique, un tel règlement des crises provoquées parfois par les scandales pose problème au regard du contrôle démocratique.

En effet, les révélations de ces délits au grand jour, prenant à témoin l'opinion publique présentée comme dernière instance de contrôle, entraînent une érosion de la légitimité politique et de la confiance dans

les institutions. Face aux scandales récurrents, la question posée est la suivante : les instruments classiques de la responsabilité politique sont-ils les plus à même de satisfaire l'*accountability*[3] des gouvernants, ou la responsabilité pénale aurait-elle pour résultat de revigorer la responsabilité politique ?

Dans les systèmes démocratiques, le contrôle des titulaires de charges publiques est organisé à travers diverses procédures et institutions. Les « gouvernants » (au sens large, incluant toutes les catégories de personnel politique) doivent rendre compte de leurs actes devant l'assemblée élue (contrôle législatif), mais aussi devant la justice (contrôle de légalité), les citoyens (sanction électorale éventuellement) et l'opinion publique (contrôle démocratique dont les intermédiaires seraient les médias). Nous examinerons successivement la responsabilité politique, légale et démocratique, reflets des contenus contemporains de l'*accountability* au regard de l'expérience croisée de pratiques démocratiques hétéroclites illustrées lors des « affaires ».

S. Parker, *The New Italian Republic : From The Fall of The Berlin Wall to Berlusconi*, Londres, Routledge, 1996, p. 191-206.

3. A la suite de Pierre Avril, on peut observer que « ce n'est peut-être pas un hasard si la langue française (mais aussi italienne et espagnole) ne dispose pas du terme précis qui désigne la responsabilité des gouvernants devant le peuple, au double sens de lui rendre compte et de tenir compte de lui, il faut l'emprunter à l'anglais : *accountability* » (« La fabrique des politiques », *in* N. Wahl et J.-L. Quermonne [dir.], *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1995, p. 65).

Les « Affaires » : Pratique et Incertitudes de la Responsabilité Politique

L'observation de la construction et de la gestion des scandales politiques permet de dresser un état des lieux de la responsabilité telle qu'elle est conçue et pratiquée dans les démocraties considérées. On désamorcera dans un premier temps la thèse de la sanction électorale considérée comme instance de jugement suprême de la responsabilité politique. Nous constaterons dans un second temps que s'est opéré un glissement de la responsabilité politique vers la responsabilité politico-administrative des cabinets ou personnels « exécutants » des décisions politiques, utilisés comme « fusibles », ou vers des formes désamorcées de sanction politique qui s'incarneraient dans des démissions suivies de récompenses statutaires. Enfin, on verra dans un troisième temps que les inconséquences de la responsabilité politique se trouvent ébranlées par la récurrence des scandales et le poids d'une opinion de plus en plus exigeante face à des dirigeants politiques qui semblent parfois l'ignorer. L'affaire de la rémunération des membres du RPR par la mairie de Paris, cumulée à la mise en cause de Roland Dumas, actuel président du Conseil constitutionnel, pourrait ouvrir une brèche dans l'irresponsabilité historique du président de la République, alors qu'au contraire l'affaire Lewinsky aux États-Unis a affaibli la procédure de l'*impeachment*.

Les théories classiques du contrôle démocratique, développées par certains élus qui érigent le suffrage universel en juge suprême, supérieur à la justice et à la loi, peuvent être facilement mises à mal par le constat que la « sanction électorale » vis-à-vis d'élus impliqués dans des « affaires » reste à démontrer dans le cas français [4]. Par exemple, à Lyon, alors que sa campagne électorale a été rythmée par l'affaire Botton et que tous les sondages le donnent perdant face à son adversaire Alain Mérieux, Michel Noir est réélu avec plus de 58 % des voix le jour précédant sa mise en examen par le juge Courroye. De même, Henri Emmanuelli, inculpé par le juge Van Ruymbeke dans le cadre de l'affaire Urba, démissionne de son mandat de député des Landes, pour se faire réélire en septembre et obtenir ainsi une sorte d'absolution par le suffrage universel. L'ex-Premier ministre Pierre Bérégovoy ou l'ancien

4. Michel Noir mis en cause dans l'affaire Botton évoque, avant les élections législatives de mars 1993, « les électeurs comme juges naturels des hommes politiques ».

ministre François Léotard, également placés sur l'inconfortable sellette de la suspicion, le premier pour l'affaire du « prêt sans intérêt » et le second pour celle de Port Fréjus, n'ont pas pour autant été sanctionnés. En Italie ou en Espagne, au niveau local, on n'est pas en mal de trouver de nombreux cas d'élus accusés de malversations ou corruption reconduits par les électeurs dans leurs fonctions. La sanction électorale n'a d'ailleurs pas valeur de sanction révocatoire systématique[5].

Le règlement d'autres « affaires politico-administratives » illustre la complexité du processus décisionnel et la solution qui prévaut finalement pour offrir des « responsables coupables » à la vindicte populaire et éviter ainsi une sanction politique. Dans le cadre de l'affaire Habache, par exemple, en février 1992, trois hauts fonctionnaires sont renvoyés à la suite de l'accueil dans des hôpitaux parisiens de l'ancien terroriste palestinien. La décision est pourtant imputable au ministre de la Santé. Bien que strictement politique, cette affaire illustre un dégagement de la responsabilité sur les agents administratifs utilisés comme « fusibles ». De même dans l'affaire Maréchal-Schuller sur les écoutes téléphoniques irrégulières, seul le directeur de la police judiciaire est contraint de démissionner, alors qu'Edouard Balladur admettait, sous la pression médiatique, les avoir autorisées alors même qu'elles ne respectaient pas la loi.

Par ailleurs, les modalités de certaines démissions évacuent la valeur de catharsis sociale qu'elles auraient dû avoir. Celle de Charles Hernu, contraint à cette décision sous la pression des médias et de l'opinion publique mais qui refuse de reconnaître publiquement sa responsabilité dans le sabotage du navire de l'organisation Greenpeace, en est un exemple, amplifié quand, simultanément, François Mitterrand fait publier une lettre dans laquelle il témoigne au ministre son estime et sa confiance. De même, alors qu'Henri Emmanuelli est inculpé à plusieurs reprises et condamné en tant que trésorier du parti socialiste dans l'affaire Urba, le président jugera bon de lui manifester la solidarité de toute la classe politique en le nommant, le 22 janvier 1992, au prestigieux poste de président de l'Assemblée nationale. Ces exemples illustrent l'usage manipulateur de la démission et le monopole de la représentation politique dont peuvent abuser certains groupes au pouvoir, sachant que l'opinion publique n'est certainement pas dupe.

5. Comme l'illustre, en France, la défaite cinglante (non suivie de sanction) enregistrée par la majorité sortante aux élections législatives anticipées du 1er juin 1997.

Certains aspects de la désuétude de fait dans laquelle s'exerce la responsabilité politique en France sont mis ainsi en évidence. Mais cette « immunité » se trouve toutefois ébranlée par la récurrence des scandales et la personnalité du chef de l'exécutif concerné. En France et en Europe du Sud, traditionnellement, les chefs de gouvernement et *a fortiori* d'État n'engagent que rarement leur responsabilité dans la pratique. On est loin de la vulnérabilité du président des États-Unis qui peut-être destitué par le Sénat (rassemblé pour l'occasion en Haute Cour), grâce à la procédure de l'*impeachment*, encore mobilisée récemment pour une affaire de mœurs. Mises en parallèle, ces deux affaires illustrent deux tendances inverses.

Dans le cadre de l'enquête sur la rémunération des membres du RPR qui conduit le juge Patrick Desmure à mettre en examen l'ancien Premier ministre Alain Juppé et l'ancien ministre Michel Roussin, les enquêteurs ont découvert des éléments susceptibles d'inquiéter l'actuel président de la République, Jacques Chirac. La question de l'immunité totale durant la durée du mandat présidentiel a soulevé un débat inédit chez les juristes. Pour Olivier Duhamel, une interprétation de l'article 68 permettrait de soumettre à la justice tous les crimes et délits non liés à l'exercice du mandat, la justice ordinaire serait alors compétente[6]. Une nouvelle pièce, ajoutée au dossier en mars 1999 tend à prouver que l'ancien maire de la ville de Paris était directement impliqué dans la mise à disposition d'employés de l'Hôtel de Ville au profit du RPR. Ces faits, juridiquement qualifiés de « prise illégale d'intérêts », remontaient à 1993, c'est-à-dire avant son accession à l'Élysée. Ce qui réanime le débat sur l'irresponsabilité du président. En fait, le Conseil constitutionnel, présidé par Roland Dumas, se prononçait le 22 janvier 1999 dans le cadre d'une autre saisine, alors qu'il n'y était pas invité : « […] le président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité. » Le Conseil constitutionnel ajoutait : « au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité ne peut-être mise en cause que devant la Haute Cour de justice »[7]. Le Conseil constitutionnel a donc « jugé » que le président ne pouvait être mis en accusation par la justice ordinaire pour des délits commis hors de l'exercice de ses fonc-

6. Interprétation à laquelle s'oppose Guy Carcassonne (voir *supra*, p. 64-66).
7. *Le Monde*, 18 mars 1999.

tions, et notamment antérieurs à elles. Il ne peut être mis en examen, ou même entendu par un juge d'instruction, pour des faits commis lorsqu'il était maire de la capitale. Cette décision du Conseil constitutionnel intervient sans débat et dans une conjoncture spécifique, alors même que Roland Dumas est impliqué dans un scandale. En effet, quelques semaines auparavant, M. Chirac faisait savoir que la situation de Roland Dumas, toujours en poste malgré sa mise en examen pour complicité et recel d'abus de biens sociaux dans l'affaire Elf, ne nuisait pas au bon fonctionnement de cette institution. Bien que, finalement, le 23 mars, Roland Dumas se soit mis « en congé » de la présidence du Conseil constitutionnel, le débat n'est pas clos concernant la responsabilité du président de la République Jacques Chirac dans une affaire qui pourrait un jour affaiblir sa fonction.

En Espagne, jusqu'à présent, l'ancien chef de gouvernement socialiste Felipe Gonzalez n'a pas été réellement inquiété par les « affaires » qui ont touché sa majorité. La fuite de l'ancien directeur de la *Guardia Civil* Luis Roldan, soupçonné de détournement de fonds publics, et l'arrestation de l'ancien président de la Banque d'Espagne Mariano Rubio, accusé de falsification de documents et de fraudes fiscales, n'ont abouti après plusieurs mois d'enquêtes judiciaires et parlementaires qu'à la convocation devant le Parlement de Felipe Gonzalez (le 11 mai 1994) ainsi que d'un certain nombre de ministres pour s'expliquer sur les affaires en cours.

En revanche, aux États-Unis, la fameuse procédure de destitution (*impeachment*), à mi-chemin entre le judiciaire et le politique, a menacé divers présidents. Mais que ce soit dans l'affaire de l'Irangate sur la vente secrète d'armes à l'Iran en 1985 et 1986, effectuée, malgré l'interdiction formelle du Congrès, pour obtenir la libération des otages américains au Liban, ou dans l'affaire immobilière *Whitewater* concernant la faillite d'une caisse d'épargne de l'Arkansas alors que le président Clinton était gouverneur de cet État, la procédure n'a pas abouti. La récente affaire Lewinsky, pas davantage conclue, illustre *a fortiori* les manipulations dont elle peut faire l'objet de la part d'un procureur instigateur d'un « ordre moral » que la majorité des Américains ne désirent pas. Paradoxalement, une conséquence de cette affaire est qu'on se dirige aux États-Unis vers une plus grande indépendance du président vis-à-vis des investigations du procureur indépendant. Ainsi, le procureur Starr a porté un coup fatal à l'institution qu'il représentait puisque les parle-

mentaires ont refusé de reconduire la loi sur les procureurs indépendants qui datait de l'affaire du Watergate et était censée placer l'exécutif sous le contrôle de la justice[8].

Il est intéressant de mettre en vis-à-vis les systèmes français et américain pour réfléchir sur les effets d'un éventuel affaiblissement de l'immunité du président de la République ou, au contraire, du renforcement de son irresponsabilité. Le problème de la responsabilité politique, plus généralement, trouve ses origines dans l'imprécision de ses contenus. Cette responsabilité réside en effet dans trois éléments principaux : la capacité d'attribution causale d'un fait, son appartenance au champ d'action du titulaire de la fonction publique, et enfin la constatation des résultats et conséquences de ce fait. Mais on s'aperçoit que, premièrement, les faits « délictueux » ne sont pas spécifiés, ensuite que les titulaires de fonctions publiques concernées par cette procédure ne le sont pas non plus[9], et enfin que les mécanismes de mise en marche de la responsabilité politique dépendent, par définition, d'un jugement d'à-propos (*convenience*) politique, c'est-à-dire sont fonction des convictions et des intérêts des acteurs politiques[10].

Ces faiblesses ainsi que la rareté de la mise en œuvre des mécanismes de responsabilité politique dans les vingt dernières années en France, en Espagne et en Italie, malgré une recrudescence des mises en cause d'hommes politiques, expliquent que la responsabilité politique se soit complètement diluée dans la responsabilité pénale[11].

Le Problème de l'Immunité Parlementaire et ses Conséquences

Les membres des assemblées parlementaires jouissent d'un statut juridique particulier qui tend à leur assurer une certaine autonomie face au pouvoir de l'exécutif, afin de pouvoir exercer librement leurs fonctions (article 68.1 de la Constitution italienne, article 26.1 de la Constitution

8. *Ibid.*, 17 octobre 1999.

9. T.S. Renoux, « Immunité et parlementaires, chargés de mission : plaidoyer pour une cause défunte », *RFDC*, n° 2, 1990, p. 239-257.

10. L.M. Diez-Picazo, *La Criminalidad de los gobernantes*, Barcelone, Grijalbo Mondadori, 1996, p. 76-79.

11. Voir ma thèse, *Les Scandales politiques en France, en Italie et en Espagne. Constructions, usages et conflits de légitimité*, thèse de doctorat en science politique, Florence, Institut universitaire européen, 1999, chap. 5, section 2, « Évaluation de l'*accountability* en France, en Espagne et en Italie ».

française et article 71.1 de la Constitution espagnole[12]). L'institution de l'immunité parlementaire (*autorizzazione a procedere* en Italie, *autorizaciones a procesar* et *suplicatorios* en Espagne) découle des prérogatives du mandat parlementaire qui visent à garantir l'immunité d'un élu contre les attaques injustifiées de pouvoirs extérieurs à l'institution législative, grâce aux principes d'irresponsabilité et d'inviolabilité[13]. Cette procédure vise à assurer l'indépendance et l'autonomie des parlementaires qui peuvent seuls décider, en tant que dépositaires de la volonté générale, que l'un de leurs pairs soit soumis à une enquête ou au jugement de ceux qui représentent la souveraineté de la loi. En France, en Espagne et en Italie, les systèmes sont très proches, ce qui rend possible la comparaison. Quels usages et changements récents de l'immunité parlementaire peut-on observer dans ces trois démocraties ?

« Les ministres sont souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis presque jamais[14]. » Le fait que M. Nucci, mis en cause dans l'affaire du Carrefour du développement[15], ait été le premier à être mis en accusation devant la Haute Cour de justice depuis les débuts de la Ve République, et que la commission d'instruction ait été obligée de rendre une décision de non-lieu à la suite de la loi d'amnistie du 11 janvier 1990, illustre parfaitement cet état de fait. En 1993, suite à l'affaire du sang contaminé, deux ministres (Laurent Fabius et Georgina Dufoix) et un secrétaire d'État (Edmond Hervé) vont devoir à leur tour se soumettre à cette instance réformée. Seul l'ancien secrétaire d'État à la Santé sera condamné « avec dispense de peine ».

---

12. G. Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 4e éd., Padoue, CEDAM, 1993, p. 427. Remarque : l'immunité parlementaire n'est pas valable en cas de flagrant délit.

13. L'irresponsabilité interdit toute action judiciaire contre des parlementaires pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (voir T.S. Renoux, *op. cit.*, p. 241). L'inviolabilité garantit la personne du parlementaire contre les poursuites et les arrestations. Le principe n'est valable que pendant la durée des sessions (*ibid.*).

14. B. Constant, *Cours de politique institutionnelle*, t. I, p. 93, cité par B. Mathieu, « Droit constitutionnel et pénal. La Haute Cour de justice et la responsabilité pénale des ministres ou comment se servir d'un sabre de bois. A propos de l'arrêt du 4 avril 1990 de la commission d'instruction de la Haute Cour de justice », *RFDC*, vol. 4, 1990, p. 743.

15. En octobre 1985, la Cour des comptes vérifie le bilan de l'association « Carrefour du développement », laquelle a bénéficié de 1984 à 1986 de 81 millions de francs de fonds publics. En l'absence de comptabilité probante de l'association, il s'avère que près de 27 millions de francs ont été utilisés irrégulièrement. Le ministre Nucci a reconnu avoir bénéficié d'une somme de plus de 2 millions de francs sous forme de contributions de l'ACAD à des dépenses effectuées à Beaurepaire, ville dont il est le maire (en particulier journée des ambassadeurs africains…), de versements destinés à des dépenses électorales (imprimerie et espèces) et à la rémunération de collaborateurs personnels (voir B. Mathieu, *op. cit.*, p. 736-737).

En Espagne, de même, dans les récentes affaires de corruption, seuls les sénateurs Sala et Carlos Navarro ont comparu devant le Tribunal suprême et les *autorizaciones a procesar* et les *suplicatorios* sont difficiles à obtenir pour les juges. En Italie, à l'inverse, depuis la réforme constitutionnelle de janvier 1989, les élus sont soumis au même régime que les simples citoyens, ce qui a donné lieu à un mouvement de pénalisation massive des hommes politiques. Les plaintes ou dénonciations sont présentées au procureur de la République, près le tribunal du chef-lieu de district de la cour d'appel compétente. En fait, le système compliqué des collèges et comités *ad hoc* pour décider de la suite à donner à la plainte en transmettant le dossier au procureur de la République et au président de la chambre compétente a vraisemblablement ouvert la voie à un « usage partisan de la procédure » et a abouti « à une trame de complicité diffuse permettant d'assurer une sorte d'impunité à la classe politique »[16].

Les juridictions de droit commun sont compétentes pour statuer sur le sort des ministres accusés, mais seulement après avoir été « autorisées » (*autorizzazione a procedere*) par la chambre à laquelle l'élu mis en cause appartient. De fait, les demandes de levée de l'immunité parlementaire se heurtent souvent aux protections du président du Conseil, voire des membres des assemblées. Encore récemment, l'Assemblée a refusé de lever l'immunité parlementaire de Cesare Previti, avocat et homme d'affaires proche de Silvio Berlusconi[17].

A chaque vague de scandales, l'immunité fait l'objet de projets de réforme pour la limiter. En Italie, dans l'onde de choc des investigations menées par le *Pool Mani Pulite*, la classe politique tenta une stratégie défensive en refusant d'accorder l'*autorizzazione a procedere*[18], le 30 avril 1993, à l'encontre de Bettino Craxi, l'ancien leader du PSI, pour l'affaire du métropolitain milanais. Ce refus provoquera un mouvement d'opinion impressionnant. Un journaliste de *La Repubblica* évoque cette scène, ancrée dans la mémoire collective des Italiens, de Bettino Craxi attendu par la foule difficilement contenue par le cordon de protection des policiers et qui, lorsqu'il apparaît, est couvert d'insultes et

16. J.-P. Pastorel, « Droit comparé et réforme des mécanismes de jugement des ministres », *Revue de droit public et de science politique*, septembre-octobre 1996, p. 1347-1404.

17. *La Repubblica*, 22 janvier 1998.

18. Elle est demandée lorsqu'on veut arrêter un parlementaire ou limiter sa liberté (interceptions téléphoniques ou perquisitions).

de pièces de monnaie. Des ministres démissionnent du gouvernement Amato, des cortèges se forment, mobilisés par la Ligue, *Rifondazione*, le PDS, et même la droite, les journaux titrent en grosses capitales sur le vote de l'Assemblée. La journée anti-Craxi montre à quel point les hommes politiques de la Ire République font l'objet du mécontentement populaire.

Quelques mois plus tard, en octobre 1993, dans un ultime effort pour échapper au discrédit, cette même classe politique vote l'abolition de l'immunité parlementaire, la nécessité de l'autorisation de la chambre pour pouvoir poursuivre un député ou un sénateur est supprimée[19]. Elle restera cependant nécessaire pour procéder à une perquisition ou à une arrestation, sauf en cas de flagrant délit. De fait, la classe politique devient vulnérable à toutes investigations judiciaires et les poursuites de type pénal se substituent à toutes procédures spéciales par le Tribunal des ministres. En France et en Espagne, par contre, l'immunité parlementaire existe toujours.

Au regard de la pratique, cette « juridiction d'exception » est devenue aux yeux de l'opinion synonyme de protection et imbroglio de la procédure judiciaire pour les ministres mis en cause dans des affaires. Certes, sur le terrain de la conduite privée, les ministres ne bénéficient d'aucune immunité pénale, ni d'aucun privilège, mais les faits pour lesquels ils sont accusés relèvent rarement de ce registre-là. Pour les ministres, le traitement différencié s'étend au-delà de l'exercice de leurs fonctions puisqu'il est valable aussi pour ceux qui ont cessé d'être ministres. De fait un ex-ministre inculpé pour un délit quelconque peut faire valoir que les faits ont été commis alors qu'il était en fonction. Si cette définition est retenue, la procédure d'exception (qui vaut pour les ministres) est étendue à ces faits, ce qui ralentit notablement la procédure. Ainsi, Michel Noir, ministre du Commerce extérieur au moment des faits qui lui sont reprochés dans l'affaire Botton-Noir, a fait appel de son jugement alors qu'il était condamné pour abus de biens sociaux

19. En novembre 1993, le Parlement italien approuve à l'unanimité la modification de l'article 68 de la Constitution : « Les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions manifestées et des votes exprimés dans l'exercice de leurs fonctions. Sans autorisation de la chambre à laquelle il appartient, aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet d'une perquisition personnelle et domiciliaire ; il ne peut être arrêté ou privé de sa liberté ou maintenu en détention, sauf en cas d'exécution d'une sentence de condamnation irrévocable ou s'il est pris sur le fait en train de commettre un acte pour lequel est prévue l'arrestation obligatoire en flagrant délit […]» (F. Cazzola et M. Morisi, « Magistrature et classe politique », *Politix*, n° 30, 1995, p. 82).

en première instance puis en appel, pour comparaître devant la Cour de justice.

L'existence de ces procédures dans les trois pays, et la possibilité d'y recourir lorsqu'une information judiciaire touche un parlementaire et, plus encore, un ministre en exercice ou qui ne l'est plus, compliquent et retardent notablement l'instruction de ces affaires devant n'importe quel type de juridiction, et à plus forte raison politique. L'affaire du sang contaminé est éclairante : les trois personnalités politiques mises en cause, Laurent Fabius, Georgina Dufoix et Edmond Hervé, ne comparaissent devant la Cour de justice qu'en 1998 alors que le procès a commencé en juillet 1992 et que les faits reprochés remontent à 1985.

L'idée de traitement différencié des délits ministériels comporte une reconnaissance plus ou moins explicite du fait que toutes les actions accomplies par les gouvernants, qu'elles soient de nature criminelle ou non, impliquent nécessairement des conséquences politiques[20]. Sa finalité est de limiter la responsabilité pénale, en y introduisant des éléments de justice politique, c'est-à-dire en prenant en compte les conduites délictueuses en fonction de critères d'opportunité. Mais, dans la pratique, l'idée de traitement différencié a été perçue comme synonyme de protection pour tous les actes commis dans l'exercice de fonctions publiques. L'évanescence de la responsabilité politique explique en partie la résurrection de la responsabilité pénale dont le cas italien donne une illustration extrême à travers l'opération *Mani Pulite*[21].

En France, il a fallu de nombreux scandales, notamment celui du sang contaminé, pour que soit réformée, en juillet 1993, la Haute Cour de justice, à laquelle s'est substituée la Cour de justice. Depuis 1958, la mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres était subordonnée à une mise en accusation des deux assemblées. Or, avec la réforme du 19 juillet, les administrés eux-mêmes peuvent enclencher une procédure auprès de la commission de requêtes. Le monopole parlementaire est donc supprimé, même si en pratique de nombreux obstacles sont opposés au citoyen qui voudrait poursuivre un ministre.

---

20. A propos des faits reprochés à Michel Noir, ministre du Commerce extérieur de 1986 à 1988 dans le gouvernement de Jacques Chirac, le jugement du tribunal reconnaît que, si la Constitution a confié à la nouvelle Cour de justice le jugement des « actes commis dans l'exercice des fonctions [de ministre], les actes qui sont détachables de l'exercice des fonctions gouvernementales relèvent des juridictions répressives de droit commun ».

21. M. Degoffe, « Droit constitutionnel-institutionnel. Responsabilité pénale et responsabilité politique du ministre », *RFDC*, n° 26, 1996, p. 387.

La juridictionnalisation accentuée par cette révision constitutionnelle n'a toutefois pas enlevé aux parlementaires la prééminence au sein de la Cour. Surtout, parce que les membres du gouvernement ne sont justiciables de la Cour de justice qu'à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, les membres des assemblées qui votent une mise en accusation peuvent toujours faire obstruction face à une procédure à laquelle ils seraient opposés politiquement.

Autre démonstration de la difficulté à mettre en cause un élu de la nation : c'est en principe dans le cadre de mandats locaux que les élus sont mis en cause. Sur 186 cas considérés, 41 % sont détenteurs de mandats nationaux, mais c'est au titre d'élus locaux qu'ils sont accusés[22]. Le statut de député ou de sénateur, ou des mandats locaux cumulés à un portefeuille ministériel, protègent de la réprobation sociale, ces « grands élus » sont plus difficiles à atteindre que les autres. Surtout, l'immunité parlementaire est un frein à la poursuite des procédures. Ainsi, en 1985, Bernard Tapie, député français et député européen, est protégé par une double immunité. Lorsque, dans le cadre de l'affaire des comptes de l'Olympique de Marseille, le juge Philippon souhaite l'incarcérer au motif qu'il pourrait faire pression sur des témoins, ou s'enfuir à l'étranger, mais aussi que cette « affaire de droit est de nature à troubler l'ordre public », il doit faire face à trois obstacles : le parquet général d'Aix-en-Provence, le bureau de l'Assemblée nationale et celui du Parlement européen.

Autre preuve de l'inadéquation de l'immunité pénale avec la vie politique des démocraties considérées, les situations paradoxales dans lesquelles se sont trouvés des hommes politiques dénoncés en France et en Italie. Bernard Tapie devra démissionner pour pouvoir « officiellement défendre son honneur et répliquer aux campagnes de calomnies ». De même, Laurent Fabius, impliqué dans le scandale du sang contaminé, revendiquera dans un premier temps le droit de comparaître devant ses pairs réunis en jury d'honneur, puis de voter lui-même son propre renvoi en Haute Cour en s'exclamant : « Tel est aujourd'hui le prix de la vérité et de l'honneur. » En Italie, le vote de la levée de l'immunité parlementaire, acte éminemment politique, est à ce point délégitimé que Giulio Andreotti en vient à « demander à ses "collègues" de voter la levée de son immunité pour "éviter qu'un vote délibératoire

22. P. Lascoumes, *Élites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997, p. 258.

soit entendu comme une couverture politique"[23] ». Outre le cas du sénateur à vie Giulio Andreotti (sept fois président du Conseil et trente-sept fois ministre), les anciens présidents du Conseil Bettino Craxi, aujourd'hui exilé en Tunisie pour échapper à la justice, et Arnaldo Forlani, le seul ayant fait l'objet d'un procès public achevé, ont été contraints de démissionner après divers *avvisi di garanzia* – en fait sous la pression de l'opinion.

Ces comportement paradoxaux font la démonstration de l'inadéquation entre ces procédures de mise en cause et les nécessités de justice de la vie démocratique contemporaine. Les conséquences à tirer d'une telle évolution nous semblent être de deux ordres. En premier lieu, cette évolution confirme la légitimité des juges à enquêter et à juger les élites politiques ayant abusé ou détourné le pouvoir que les citoyens leur avaient délégué. Ensuite, elle procède des lacunes des mécanismes politiques à même de garantir le contrôle et la sanction des comportements déviants au sein des élites politiques.

Le traitement différencié pour les délits ministériels présente certains risques parce qu'il s'étend aux délits commis dans l'exercice de fonctions publiques. La levée de l'immunité parlementaire semble être le premier obstacle opposé à des poursuites judiciaires contre un membre ou ex-membre du gouvernement. Or, rares sont les immunités levées par le Parlement ou le Sénat. Étant donné les difficultés pour obtenir un tel vote de la part des assemblées, l'idée de traitement différencié est devenue synonyme de protection pour tous les actes commis dans l'exercice de fonctions. Au regard de la gestion des scandales politiques par les élites gouvernantes dans les pays considérés, un constat s'impose : la responsabilité pénale a totalement absorbé la responsabilité politique. Quant au vote sanction du Parlement ou sa dissolution, la vocation initiale de ces institutions est totalement détournée par la pratique contemporaine. La démission systématique en cas de mise en examen comme ligne de conduite d'un gouvernement demeure un cas de figure isolé. Mais cet usage, instauré par Edouard Balladur, offre aux juges le pouvoir de déstabiliser à leur gré le pouvoir exécutif, comme on l'a vu dans le cas de Michel Roussin, clos par un non-lieu.

La suprématie de la responsabilité pénale dans la pratique contemporaine menace dangereusement la séparation des pouvoirs. En effet,

23. J.-L. Briquet, « Italie : un système de pouvoir en procès », *Critique internationale*, n° 3, 1999, p. 153.

lorsque les juges formulent les demandes de levée de l'immunité parlementaire pour pouvoir poursuivre leurs investigations, se pose le problème de l'ingérence d'un pouvoir dans le domaine de l'autre. Deux principes d'équivalence, le respect de la légalité dans l'État de droit et la légitimité politique dans la démocratie représentative s'affrontent. La magistrature se voit donc confier une mission à haute teneur politique, de gardienne de la légitimité d'un régime. Les scandales deviennent un enjeu fondamental dans le conflit qui oppose fréquemment les deux champs et qui porte sur l'autonomie de chacun d'eux. Les hommes politiques ne tolèrent pas d'ingérence dans leurs activités et, réciproquement, les juges souhaiteraient être totalement indépendants du pouvoir politique. Chacun d'eux se présentant comme le véritable défenseur de la légitimité du régime que les autres, juges ou hommes politiques, soumettraient à de continuelles altérations[24].

En France, l'harmonisation entre justice et politique poursuivie avec la réforme de la Cour de justice est un échec au regard du verdict dans l'affaire du sang contaminé. C'est la judiciarisation qui prévaut tout en ne satisfaisant personne (ni les victimes ni les personnalités politiques mises en cause). En Italie, le système de mise en cause des élus de la nation pèche soit par excès de politisation, bloquant les procédures chaque fois que doit être votée la levée d'une immunité parlementaire, soit par excès de pénalisation, à tel point qu'on parle de « gouvernement des juges ». En Espagne enfin, les ministres démissionnent apparemment davantage que dans les deux autres pays, mais la mise en cause du chef de gouvernement ne s'est jamais vraiment posée pour l'instant[25].

L'inefficacité de la responsabilité pénale pour assurer la légitimité politique et les dangers qu'elle fait peser sur la séparation des pouvoirs, ajoutés à la quasi-désuétude du contrôle politique, mettent en péril l'équilibre démocratique, dès lors que l'opinion publique peut avoir l'impression d'une impunité des dirigeants et d'une inégalité devant les lois de la société. Un tel constat amène à s'interroger sur la pression sociale à l'origine d'une telle évolution des mœurs démocratiques concernant la transparence des pratiques politiques.

---

24. F. Cazzola et M. Morisi, *op. cit.*, p. 79.

25. *El País*, 23 novembre 1999. Le Tribunal suprême a rejeté pour la seconde fois la comparution de Felipe González dans l'affaire des écoutes téléphoniques illégales (CESID) concernant le procès du GAL.

Remarques Conclusives : les Nouvelles Dimensions de la Responsabilité des Gouvernants

Les gouvernants doivent désormais « rendre des comptes » devant les médias et les juges parce que les mécanismes de contrôle politique sont en grande part discrédités du fait de leur absence d'efficacité que ce soit au niveau de leur pouvoir de contraindre comme de sanctionner. L'émergence de ces deux nouveaux acteurs, issus de la société civile, illustre une évolution des démocraties vers une culture de la légitimité et de la responsabilité qui échapperait aux organes de domination classiques, à savoir l'État, ou du moins, qui changerait de mains.

Face aux phénomènes de clientélisme politique et au constat que bien souvent les élus corrompus sont reconduits dans leurs mandats, les théories classiques de la démocratie ne suffisent plus à expliquer la légitimité politique. Le contrôle électoral apparaît comme une arme à double tranchant. D'une part, les électeurs semblent faire entrer souvent dans leurs préoccupations des motivations d'efficacité au niveau local et d'influence au niveau national plutôt qu'ils ne sanctionnent un élu impliqué dans une affaire. D'autre part, de nombreux élus instrumentalisent le vote comme seule source de légitimité, en l'utilisant comme une sorte d'absolution face aux poursuites judiciaires[26].

La procédure électorale, dans des sociétés toujours plus complexes, n'est plus à même de garantir seule la légitimité des gouvernants *via* la sanction de leur action lorsqu'ils n'ont pas été en conformité avec les attentes de leur électorat. Que ce soit aux États-Unis, en France, en Italie ou en Espagne, on remarque une confiance mitigée, ou, comme le dit fort bien Mattei Dogan[27], une « méfiance rationnelle nourrie par l'expérience », de l'opinion publique vis-à-vis des institutions politiques classiques et de leurs dirigeants. La faible participation électorale

26. Ainsi Henri Emmanuelli, trésorier du parti socialiste, est-il inculpé à plusieurs reprise dans l'affaire Urba concernant le financement illégal de son parti. Il démissionne de son mandat de député des Landes après son renvoi devant les tribunaux, pour se faire réélire en septembre et obtenir ainsi une absolution par le suffrage universel. De même, lors des élections de mai-juin 1997, Jean Tiberi, maire RPR de Paris, mis en cause dans plusieurs affaires, a déclaré que les électeurs avaient exprimé en le réélisant « la reconnaissance de son intégrité » (*Le Monde*, 3 juin 1997).

27. Voir sa communication au congrès de science politique de Rennes, 28 septembre-1er octobre 1999.

aux États-Unis, mais aussi la désaffection croissante lors des élections européennes dans les pays méditerranéens, tendent à donner une définition à géométrie variable et toujours plus complexe de la légitimité démocratique[28]. D'autres ressources de capital politique sont désormais nécessaires pour permettre le fonctionnement consensuel et légitimé du régime démocratique. Au-delà du constat de la désuétude dans laquelle est tombée la responsabilité politique, sa prise en compte dans les sociétés contemporaines, ne peut faire l'économie d'une évaluation de ses nouvelles dimensions outrepassant ses caractéristiques institutionnelles et juridiques[29].

28. P. Brechon, « L'Europe face au déficit démocratique », *Revue politique et parlementaire*, n° 1001, juillet-août 1999, p. 5-15, et V. Pujas et K. Talin, « Culture européenne et enjeux nationaux : le paradoxe de l'Europe du sud », *ibid.*, p. 70-85. J. Ramón Montero, R. Gunther, M. Torcal, « Légitimité, mécontentement et désaffection dans les nouvelles démocraties. Le cas de l'Espagne », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 2, avril 1999, p. 171-204.

29. Je remercie Yves Mény et Anne-Marie Benoît pour leurs commentaires éclairés sur ce texte.

RÉSUMÉ

L'évaluation des usages de la démission, de la sanction électorale et des procédures de mise en cause des gouvernants dans les « affaires » se révèle être un excellent indicateur de la gestion de leur responsabilité politique. En France, en Italie, en Espagne et aux États-Unis, la responsabilité politique, dévoyée de sa finalité, se trouve dangereusement concurrencée par la responsabilité pénale. Une telle évolution, dommageable pour la séparation des pouvoirs, risque d'affaiblir à terme les principales institutions politiques. Face aux carences de la responsabilité politique, et le vote n'étant pas à même de garantir à lui seul la légitimité des gouvernants, s'inventent de nouvelles dimensions de la responsabilité outrepassant ses caractéristiques institutionnelles et juridiques.