

LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE
ET PÉNALE DES MINISTRES
DE 1789 À 1958

L'IDÉE QU'UN MINISTRE EST RESPONSABLE des actes commis dans l'exercice de ses fonctions n'a pas attendu, pour se manifester, la Révolution de 1789. Le 5 septembre 1661, Louis XIV faisait arrêter, à la sortie du Conseil, Nicolas Fouquet, surintendant des Finances depuis février 1653¹. Déféré à une chambre de justice formée de commissaires choisis, pour leur zèle monarchique, parmi les conseillers des divers parlements du royaume, accusé du crime de péculat, c'est à dire d'avoir « appliqué à son profit particulier les deniers du roi », et – plus simplement – de faits de concussion, qui donnèrent lieu à une centaine de chefs d'accusation, le ministre fut condamné, par 13 voix contre 9, au bannissement à vie. C'était un relatif échec pour Colbert, qui avait dirigé la campagne (certains diront le complot) menée, au nom du roi, contre son prédécesseur. Furieux de ce verdict inattendu, Louis XIV disgracia trois des juges qui avaient refusé de voter la peine de mort, notamment le rapporteur de l'affaire, Olivier Lefevre d'Ormesson. Et – décision sans exemple – il aggrava la peine du condamné, la faisant passer du bannissement à la prison à vie, exerçant ainsi à l'envers le droit de grâce qui lui était reconnu...

31

Cette douloureuse affaire (Fouquet mourra captif, à Pignerol, en 1680) réunit de nombreux aspects de la justice politique, dont on sait qu'elle est à la Justice ce que la musique militaire est à la Musique : d'un autre genre. Ambitions, jalousies, juridictions spéciales, refus d'appliquer les règles du droit commun (qui existaient déjà sous l'Ancien Régime), on retrouve dans ce procès du Grand Siècle beaucoup

1. Date à laquelle il avait remplacé La Vieuville.

d'aspects qui marqueront la responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958.

Toutes les époques n'ont, certes, pas été favorables à la mise en cause de la responsabilité ministérielle. Elle n'a, en particulier, jamais été invoquée sous les deux Empires, où la grande autorité dont bénéficiait le pouvoir exécutif dispensait de faire constater les fautes commises par les chefs des administrations. Mais la plupart des autres régimes ont prévu la sanction de telles erreurs et n'ont pas hésité à l'appliquer, parfois moins pour réparer celles-ci que pour régler des comptes politiques.

C'est, d'abord, dans les premiers temps de la Révolution que l'on trouve, chez les gouvernants, la volonté de sanctionner le fait d'avoir servi un pouvoir réputé illégitime.

32 LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES À L'ÉPOQUE DE LA RÉVOLUTION : LA FRÉQUENTE SANCTION DE LA FIDÉLITÉ DU MINISTRE À SON SERMENT

On estime que huit ministres au moins furent victimes des luttes révolutionnaires. Royalistes modérés payant leur fidélité à Louis XVI, Girondins condamnés par la défaite de leur parti et l'esprit de vindicte des Montagnards, Thermidoriens suspectés de manque de « loyalisme » pendant la période des « coups d'État en chaîne » du Directoire, les bénéficiaires de faveurs momentanées du pouvoir exécutif se trouvèrent souvent en butte à l'hostilité de leurs successeurs immédiats.

Les victimes des septembriseurs : Valdec de Lessart, Montmorin-Saint-Herem et Franqueville d'Abancourt

Le 25 mai 1791, l'Assemblée constituante avait, certes, limité à six le nombre des ministères et, en dehors de la période du Gouvernement révolutionnaire (20 avril 1794-22 août 1795), le principe ne souffrit qu'une exception (pour le ministère de la Police générale institué le 2 janvier 1796, supprimé en 1802 du fait de l'inconduite de Fouché puis rétabli ensuite). Il n'en reste pas moins que, dès le 10 mars 1792, l'Assemblée législative décrétait d'accusation le ministre des Affaires étrangères, Jean-Marie de Valdec de Lessart, lui faisant grief d'avoir « négligé et trahi les intérêts de la nation française dans toutes ses relations avec les puissances étrangères » et d'avoir « compromis la sûreté et la dignité de l'État ». La Chambre le déférait à la Haute Cour nationale, créée par la loi du 10 mai 1791, confirmée par la Constitution du 3 septembre suivant et la loi du 3 janvier 1792. Celle-ci comprenait un

haut jury de 24 membres (tirés au sort parmi les élus de chaque département), 4 grands juges (tirés au sort parmi les 42 membres du Tribunal de cassation), chargés de diriger l'instruction et d'appliquer la loi après la décision du haut jury, et 4 grands procureurs (choisis, au sein de ses membres, par le corps législatif) et qui portaient l'accusation. La Haute Cour nationale, dont il était prévu – pour assurer son indépendance – qu'elle siégerait « à une distance de 30 000 toises au moins du lieu où la législature tiendrait ses séances », était installée à Orléans, et devait connaître des actes de trahison des fonctionnaires aux devoirs de leur charge.

Emprisonné, dès lors, à Orléans, l'ancien ministre des Affaires étrangères était normalement à l'abri de l'agitation de la capitale. Mais, le 24 août 1792, une bande d'environ 500 « patriotes », armés de sabres et de fusils, quittait Paris en direction d'Orléans, prétendant « juger » elle-même les accusés de la Haute Cour nationale, qui n'étaient pas condamnés aussi rapidement qu'elle le souhaitait. Devant cette nouvelle menace, l'Assemblée ordonna que les prisonniers d'Orléans fussent dirigés vers Paris. Ils étaient parvenus à Versailles, le 9 septembre, lorsque la bande de massacreurs, ayant réussi à les rejoindre, les mit à mort sans autre forme de procès.

Ainsi périt, quelques jours avant la proclamation de la République, le premier ministre français de l'époque moderne accusé, par une assemblée législative, d'avoir trahi les devoirs de sa fonction. Il s'était efforcé, par fidélité à Louis XVI – dont il avait été, sans interruption, le ministre (des Finances, de l'Intérieur et, enfin, des Affaires étrangères) depuis le 4 décembre 1790 –, de retarder la guerre contre l'Autriche. Ce pacifisme, dont la poursuite aurait, peut-être, privé la France des plus belles pages de gloire de son histoire, mais empêché la mort de plusieurs centaines de milliers de ses soldats, lui coûta la vie, faisant de lui l'un des premiers martyrs d'une cause qui le dépassait infiniment.

Son prédécesseur au ministère des Affaires étrangères, le comte Armand de Montmorin-Saint-Herem, était mort quelques jours plus tôt dans des circonstances voisines. Successeur de Vergennes, disgracié puis rappelé avec Necker, il fut accusé, à tort, par Brissot, d'être à la tête du Comité autrichien. Arrêté après le 10 août et envoyé à la prison de l'Abbaye, il fut l'une des principales victimes des massacres de Septembre. Certes, la responsabilité ministérielle de cet ancien menin du dauphin n'avait pas, dans la rigueur des principes, été mise en jeu. Il n'en reste pas moins que ce fut bien la politique qu'il mena aux Affaires étran-

gères qui lui valut son sort tragique. Il doit bien, de ce fait, être compris dans la liste des hommes politiques victimes de leur activité ministérielle.

Le sort de Charles-Xavier Franqueville d'Abancourt, neveu de Calonne et ministre de la Guerre du 23 juillet au 10 août 1792, peut être comparé à ceux qui viennent d'être évoqués. Décrété d'accusation dans la nuit du 10 au 11 août, pour avoir organisé la défense des Tuileries, le ministre fut – comme Valdec de Lessart – déféré à la Haute Cour nationale qui siégeait à Orléans, et tomba sous les coups des septembriseurs le 9 septembre 1792, lors de son transfert à Paris.

La tragédie de la fidélité

34 Un quatrième ministre, poursuivi pour son activité ministérielle avant la proclamation de la République, ne réussit pas à échapper à une condamnation politique : il s'agit d'Antoine Duranthon, avocat bordelais qui entra, comme ministre de la Justice, dans le cabinet formé par les Feuillants le 15 juin 1792. Blâmé à l'Assemblée dès le 24 juin pour le peu de zèle qu'il mettait à poursuivre les prêtres réfractaires, il se réfugia en Gironde. Il y fut malheureusement retrouvé, et guillotiné le 20 décembre 1793, comme « convaincu d'avoir, pendant son ministère, partagé les principes contre-révolutionnaires de Louis XVI ». La confiance que le roi lui avait témoignée provoqua sa perte : s'il l'avait perdue, il aurait seulement été remplacé dans ses fonctions. Mais, suspecté par la Chambre, il était voué, dans le climat de l'époque, à subir un sort tragique...

Le sort d'Anne-Clément Champion de Villeneuve, ministre de l'Intérieur du 21 juillet au 10 août 1792, fut, certes, moins dramatique. Mais, alors qu'il avait été choisi par Louis XVI pour sa fidélité, son impuissance, au cours de la journée du 10 août, le fit déclarer par l'Assemblée législative « indigne de la confiance publique ». Destitué, il échappa, néanmoins, à une condamnation pénale et mourut en 1844, à l'âge de 96 ans.

Étienne Clavière, ministre, à la même époque, des Contributions et Revenus publics (du 24 mars au 13 juin 1792, puis du 10 août 1792 au 2 juin 1793), ne bénéficia pas de la même chance. Accusé par la Convention, au lendemain de la chute des Girondins, de malversations financières, il fut consigné à son domicile, puis incarcéré à la Conciergerie, en septembre 1793. Conscient de l'inutilité des efforts qu'il tenterait pour se justifier, il se poignarda dans sa cellule, le 8 décembre.

De même, Pierre Henri Tondu, dit Lebrun-Tondu, ministre des Affaires étrangères du 10 août 1792 au 21 juin 1793 et créateur de la police politique, ne put échapper à la proscription à la suite du coup d'État du 31 mai au 2 juin 1793² (tout en restant nominalement titulaire de sa fonction ministérielle). Arrêté, emprisonné, évadé, il fut repris, accusé de trahison en même temps que Clavière, jugé, condamné et guillotiné le 27 décembre suivant.

On pourrait ajouter à cette liste le nom de Marguerite Louis Duport-Dutertre, ministre de la Justice du 21 novembre 1790 au 10 mars 1792, qui, accusé de s'être opposé à la guerre contre l'Autriche, fut guillotiné le 29 novembre 1793, le même jour que Barnave.

Ces huit ministres payèrent de leur vie – ou, dans le cas de Champion de Villeneuve, d'une déclaration d'indignité – la fidélité et le zèle qu'ils avaient montrés dans l'exercice de leurs fonctions ministérielles. On forcerait à peine les choses en observant qu'ils furent davantage sanctionnés pour leur vertu – la fidélité aux principes qu'ils défendaient – que pour les actes délictueux qu'ils avaient commis. On retrouve des traces de cette injustice, mais assurément moins rigoureuses, à l'époque du Directoire.

35

Les condamnations ministérielles à l'époque du Directoire : des sanctions atténuées

Deux ministres ont été sanctionnés à la suite de faits qu'ils avaient accomplis pendant leur administration : d'une part, Pierre Benezech, ministre de l'Intérieur du 3 novembre 1795 au 15 juillet 1797, destitué à la suite de la découverte, dans les papiers de La Villehurnois et d'autres agents des princes, de documents mettant en cause son loyalisme ; d'autre part, Charles Cochon de Lapparent, ministre de la Police générale du 4 avril 1796 au 15 juillet 1797, démis de ses fonctions, en même temps que Benezech, à l'instigation de Barras, pour avoir fait preuve de royalisme. Proscrit le 18 fructidor, il resta prisonnier à Oléron jusqu'au 18 brumaire. Cette condamnation s'avéra, pour lui, un titre de gloire et, nommé préfet puis sénateur par Napoléon, il devint

2. Du 31 mai au 2 juin, la Garde nationale et les sans-culottes cernèrent puis investirent la Convention, qui se résigna, finalement, à « voter » l'arrestation de vingt-neuf députés de la Gironde et de deux ministres (Clavière et Lebrun-Tondu).

comte d'Empire, le 28 mai 1809. Le Capitole est, parfois, plus près qu'on ne l'imagine de la roche Tarpéienne...

L'ABSENCE DE MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE SOUS LE CONSULAT ET L'EMPIRE

Il n'y eut pas moins de 34 ministres pendant la période du Consulat et de l'Empire, c'est-à-dire du 19 brumaire an VIII (10 novembre 1799) au 1^{er} avril 1814 et du 20 mars au 22 juin 1815 (on en compte, il est vrai, six ou sept fois plus au cours de la IV^e République, qui dura à peine douze ans). Pourtant, si certains d'entre eux firent l'objet d'une disgrâce, parfois retentissante (Talleyrand en 1807, Fouché en 1810), aucun ne fut déféré à une cour de justice chargée d'examiner sa responsabilité pénale.

36 Il faut presque toujours, en France, que l'exécutif soit faible pour que les représentants du peuple cherchent à mettre en cause la responsabilité des ministres. Au contraire, lorsque le pouvoir est fort, cette nécessité de rechercher un bouc émissaire n'apparaît pas, et on se contente, le plus souvent, de mettre à l'écart le ministre désavoué. « Ainsi, vous faites la guerre et la paix sans ma participation », déclare Napoléon à Fouché, lorsqu'il le congédie. Mais, presque en même temps, il le fait duc d'Otrante. Et si, après bien des hésitations, il se résout à se séparer de Talleyrand, il nomme aussitôt celui-ci « vice-grand électeur³ », en remerciement de ses services...

Curieusement, d'ailleurs, à la Restauration, on ne poursuivra pas les ministres de l'empereur (Carnot et Maret, respectivement ministre de l'Intérieur et secrétaire d'État⁴ pendant les Cent-Jours, seront, seuls, proscrits).

LE RETOUR À LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MINISTRES SOUS LA RESTAURATION ET LA MONARCHIE DE JUILLET

Le procès des anciens ministres de Charles X

De 1814 à 1848, le nombre des départements ministériels passe de six à neuf. Aux traditionnels ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères,

3. « C'est bien le seul vice qu'il n'avait pas encore ! » dira Fouché.

4. Sous le Consulat et l'Empire, le poste de secrétaire d'État était comparable, à certains égards, à celui de Premier ministre ou à celui du secrétaire d'État américain. Il faut noter que Maret sera président du Conseil en novembre 1834.

de la Justice, de la Guerre, des Finances et de la Marine, s'ajoutent, désormais, les Travaux publics, le Commerce et l'Agriculture et l'Instruction publique⁵. Deux nouvelles catégories de membres du gouvernement font leur apparition : les sous-secrétaires d'État, créés par une ordonnance du 9 mai 1816, et les ministres sans portefeuille, institués en 1820, qui permettront au président du Conseil de modifier l'équilibre interne de son ministère en fonction du résultat des élections (les premiers seront Lainé, Corbière et Villèle, dans le second ministère du duc de Richelieu). En tout état de cause, les divers ministres ne sont, en principe, politiquement responsables que devant le monarque. Mais la Charte de 1814 prévoit expressément leur responsabilité pénale et dispose, à son article 55, que « la Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs, qui seule a celui de les juger ». Et l'article 56 précise, pour sa part, qu'« ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion » et que « des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite ».

37

Ces dispositions ne devaient être appliquées qu'une seule fois : à l'occasion du procès engagé contre le prince de Polignac et ses ministres, au lendemain de la révolution de 1830. Président du Conseil depuis novembre 1829, le prince, fils d'une des amies les plus fidèles de Marie-Antoinette, avait participé à la conspiration de Cadoudal et connu, à ce titre, un long emprisonnement. Charles X, qui l'appelait « mon cher Jules », éprouvait pour lui une grande affection. Se croyant l'élu de la Providence, Polignac était, par ses origines, son tempérament et sa communauté d'idées avec le roi, le représentant le plus parfait de l'ordre ancien. Lorsqu'il prit la direction du gouvernement, il accepta de confier le portefeuille de la Guerre au général de Bourmont⁶, célèbre par la façon dont il avait trahi Napoléon à la veille de Waterloo et accablé le maréchal Ney, au cours de son procès. L'indignation de l'opinion fut alors telle que l'on vit – à une époque où la presse se plaignait de ne pas être libre ! – le *Journal des débats* imprimer ceci : « Coblenz, Waterloo, 1815, voilà les trois principes... du ministère ; prenez, tordez ce ministère, il n'en dégoutte qu'humiliation, malheurs et dangers. »

5. Sous la Restauration, disparaissent, successivement, les ministères de la Police (le dernier titulaire en sera Decazes, de septembre 1815 à décembre 1818) et de la Maison du Roi (le dernier titulaire en sera Doudeauville, de décembre 1821 à janvier 1828).

6. Bourmont, ministre de la Guerre, commandait le corps expéditionnaire français en Algérie. Il secondera, sous la monarchie de Juillet, la tentative de restauration légitimiste de la duchesse de Berry.

De fait, à la rentrée de la Chambre, en janvier 1830, une adresse de méfiance fut votée par 221 députés. Le roi et Polignac répondirent en ajournant la Chambre puis en prononçant sa dissolution. Mais – contrairement à leurs prévisions – les nouvelles élections donnèrent la victoire à l’opposition, qui passa même de 221 à 274 députés (sur 428 élus).

Or, Charles X n’entendait pas tenir compte de ce scrutin. Il déclarait qu’il « aimait mieux scier du bois que de régner à la façon d’un roi d’Angleterre » et répondait, lorsqu’on lui parlait de concessions : « Les concessions ont perdu Louis XVI. J’aime mieux monter à cheval qu’en charrette. »

S’appuyant, dès lors, sur l’article 14 de la Charte – qui disposait que le roi « fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l’exécution des lois et la sûreté de l’État » –, Charles X signa, le 25 juillet 1830, quatre ordonnances par lesquelles il supprimait la liberté de la presse, prononçait la dissolution de la Chambre qui venait d’être élue, modifiait le régime électoral et fixait de nouvelles élections. Ces quatre ordonnances furent contresignées par tous les membres du cabinet, certains (comme Polignac) s’y associant avec enthousiasme, d’autres (tel Guernon-Ranville) se montrant plus réservés et n’acceptant de s’engager que par fidélité au monarque.

Dès que la population parisienne apprit cette décision, elle se souleva, et Charles X dut s’enfuir à Saint-Cloud avant d’abdiquer et de prendre la route de l’exil.

A l’exemple du souverain, ses ministres avaient pris la fuite. Quelques-uns réussirent à gagner l’Angleterre (notamment Capelle, ministre des Travaux publics, et Montbel, ministre des Finances), mais quatre furent arrêtés : Chantelauze, ministre de la Justice ; Peyronnet, ministre de l’Intérieur ; Guernon-Ranville, ministre de l’Instruction publique (qui, adversaire des ordonnances, ne les avait signées – encore une fois – que par dévouement à la personne du roi). Mais, surtout, la police de Louis-Philippe réussit à arrêter Polignac, à Granville, au moment où il s’apprêtait à prendre le bateau pour gagner Jersey. La légende veut qu’il se soit caché, dans sa fuite, en se faisant passer pour le valet de chambre d’une marquise, et que le fait qu’il mettait des gants pour broser les souliers de celle-ci ait éveillé les soupçons et conduit à son arrestation⁷.

7. Il faut noter – comme l’observe Paul Bastid – que « la personne de Charles X était demeurée hors de cause, comme si elle eût été protégée par l’inviolabilité que proclamait la Charte ».

Mis en accusation, presque aussitôt, par la Chambre des députés, les quatre ministres arrêtés furent transférés à Vincennes. La foule parisienne s'y porta aussitôt en masse, pour réclamer leur mise à mort. Le gouverneur du château était le général Daumesnil, qui avait perdu une jambe à Wagram et n'était pas homme à céder à pareille demande. S'avançant vers les émeutiers, il déclara que les caves du château étaient pleines de barils de poudre et qu'il n'hésiterait pas à y mettre le feu plutôt que de livrer les ministres que le gouvernement avait confiés à sa garde. Cette intrépidité eut soudain raison de la colère des révoltés qui se dispersèrent en criant : « Vive la jambe de bois ! »

Il appartenait, néanmoins, à la Chambre des pairs de statuer sur le sort de Polignac, Chantelauze, Guernon-Ranville et Peyronnet. Les audiences se déroulèrent au Palais du Luxembourg, en décembre 1830, dans un climat de vive agitation. La foule, massée au-dehors, réclamait toujours « la tête des anciens ministres » et, si Louis-Philippe, roi des Français depuis le mois d'août, ne voulait pas inaugurer son règne par des exécutions politiques, il n'était guère en mesure de s'opposer à un fort mouvement populaire.

39

Les anciens ministres et leurs avocats firent preuve de beaucoup de dignité et de courage. Polignac avait choisi, pour défenseur, son prédécesseur à la présidence du Conseil, le comte de Martignac, en lui faisant offrir 100 000 francs d'honoraires et une croix en diamants. Martignac refusa les 100 000 francs comme la croix, mais, bien que gravement malade – il devait mourir peu de temps après –, accepta de prêter son concours à l'homme qui avait pris sa place. « Je défendrai, dit-il, le prince de Polignac pour son honneur et pour le mien. »

Chantelauze désigna, pour l'assister, un jeune avocat de Lyon, Paul Sauzet, qui serait, quelques années plus tard, ministre de la Justice et s'imposerait comme l'un des meilleurs tribuns de la Chambre des députés. Guernon-Ranville, pour sa part, avait confié la défense de son sort à Crémieux, avocat aux Conseils du roi, qui deviendrait également garde des Sceaux par la suite⁸. Enfin, Peyronnet s'était assuré le concours du bâtonnier Hennequin, dont la renommée tenait principalement à des causes politiques.

Les plaidoiries furent prononcées alors que la foule menaçait les grilles du Luxembourg, et il advint même, à un certain moment, qu'un pair s'approcha vivement du président de la Cour, Pasquier, pour lui

8. Dans les gouvernements provisoires de février 1848 et septembre 1870.

dire à l'oreille : « Vous n'avez pas un instant à perdre pour lever la séance. » Ainsi fut fait.

Le 21 décembre 1830, la Chambre des pairs déclara les anciens ministres coupables de trahison. Mais, observant qu'« aucune loi n'avait déterminé la peine de la trahison », elle choisit elle-même les sanctions applicables dans l'échelle du Code pénal. Elle condamna ainsi le prince de Polignac à la déportation puis, en l'absence d'un lieu où celle-ci pourrait être effectuée, lui substitua la peine prononcée contre les autres accusés, c'est-à-dire la prison perpétuelle, qui n'était pourtant pas prévue par la loi.

40 La Chambre des pairs, en même temps, prononçait, à l'encontre des condamnés, la déchéance de tous titres, grades et ordres, et, en ce qui concerne Polignac, la peine supplémentaire de la mort civile. C'était la première manifestation de cette souveraineté de la Haute Cour et de la faculté qu'elle s'accorderait, plusieurs fois, de ne pas tenir compte, pour le choix de la peine, de l'énumération restrictive du Code pénal.

Cette illégalité, dans le sens de la sévérité, ne satisfait cependant pas la foule parisienne, qui aurait voulu la condamnation à une mort « réelle ». A nouveau, l'émeute ne fut évitée que de justesse, grâce au courage de Montalivet – jeune ministre de l'Intérieur de 29 ans – qui n'hésita pas à caracolier aux côtés de la voiture qui ramenait les anciens ministres dans leur prison, afin de mieux les protéger.

Mais – comme le dira, plus tard, Louis-Napoléon Bonaparte –, en matière politique, « le mot *perpétuel* n'est pas français⁹ ». Et, de fait, en 1836, Chantelauze et Peyronnet, d'abord, puis Guernon-Ranville et Polignac, qui avaient tous été enfermés au fort de Ham, furent libérés, grâce à une mesure de clémence de Louis-Philippe. Aucun d'entre eux, toutefois, ne devait jouer par la suite un rôle politique.

La destitution du général Dupont

A la condamnation judiciaire prononcée contre les anciens ministres de Charles X, il faut, sans doute, ajouter la mesure de disgrâce toute particulière prise, en décembre 1814, contre le général Dupont de L'Étang, le tristement célèbre vaincu de Baylen, que, par une maladresse politique qui défie le bon sens, Louis XVIII avait fait libérer des geôles de

9. Lorsque, au lendemain de son prononcé, on avait lu la sentence aux accusés, Guernon-Ranville s'était montré impassible et Chantelauze lui avait dit « d'un air enchanté » : « Eh bien, mon cher ! nous aurons le temps de faire des parties d'échecs. »

Vincennes¹⁰ pour le nommer ministre de la Guerre. Or l'intéressé se montra aussi médiocre à la tête d'une administration qu'il l'avait été en commandant une armée. Accusé, au surplus, d'avoir touché d'énormes pots-de-vin dans une affaire de fournitures négociée avec un nommé Doumerc, il fut destitué brutalement en décembre 1814 et – oublié sans précédent – l'ordonnance mettant fin à ses fonctions et désignant son successeur (le maréchal Soult) parut dans *Le Moniteur*, sans même mentionner son propre nom...

Le procès des ministres de la monarchie de Juillet

La Charte de 1830 ne modifia guère les règles de la responsabilité ministérielle prévues en 1814. Elle reprit seulement, à son article 47, les dispositions qui figuraient aux articles 55 et 56 du texte ancien.

Le principal procès de la période fut celui du général Despans-Cubières et de Jean-Baptiste Teste, longuement évoqué par Victor Hugo dans *Choses vues*. Cette affaire contribua beaucoup au discrédit qui devait entraîner l'effondrement du régime de Juillet.

Le général Amédée Louis Despans-Cubières avait été ministre de la Guerre du 31 mars au 12 mai 1839 puis, à nouveau, du 1^{er} mars au 29 octobre 1840. Mais ce ne fut pas en cette qualité qu'il commit des actes pénalement répréhensibles. Candidat aux élections en Haute-Saône, il avait été sollicité par un nommé Parmentier, administrateur d'une mine de houille située dans ce département, aux fins d'obtenir la concession d'une mine de sel voisine. Le général, qui n'était plus au gouvernement, se mit en rapport avec le ministre des Travaux publics, Jean-Baptiste Teste (qui devait malheureusement être nommé, quelques années plus tard, Premier président de la Cour de cassation). Ayant appris que ce dernier pourrait faire droit à la demande de concession moyennant le versement d'une prébende élevée, il en fit part à son sollicitateur, lequel lui remit une somme de 94 000 francs. De fait, peu de temps après, Parmentier obtenait la concession de la mine de sel.

La chose resta parfaitement ignorée jusqu'en 1847. Mais, à cette date, l'heureux concessionnaire, prétendant que le général devait lui restituer une partie de la somme, n'hésita pas à l'assigner devant le tribunal de la Seine et à produire les lettres compromettantes qu'il avait reçues de lui. Un journal judiciaire livra ces lettres à la publicité, et le scandale éclata.

10. Le général avait été condamné par un conseil de guerre, à la suite de la capitulation de Baylen.

Renvoyé devant la Haute Cour en sa qualité de pair de France, le général fut accusé d'avoir, moyennant une rémunération, usé de son pouvoir pour faciliter l'attribution de la concession d'une mine de sel à Parmentier. L'instruction ayant rapidement montré le rôle essentiel joué par le ministre des Travaux publics de l'époque, Jean-Baptiste Teste, la Haute Cour décida de citer celui-ci à comparaître par voie de connexité. Il semble que, même si ses raisons étaient pertinentes, elle commit ainsi une erreur de droit, puisque l'article 47 précité de la Charte de 1830 réservait à la Chambre des députés « le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs¹¹ ».

42 Mais cet argument juridique ne fut pas évoqué et la Haute Cour statua sur le fond. Elle découvrit que Teste avait bien reçu la somme de 94 000 francs. « La séance d'hier 12 juillet [1847] est un des plus terribles spectacles auxquels j'aie assisté de ma vie », écrira Victor Hugo. « Nous avons vu l'exécution du président Teste en Cour des Pairs. [...] D'heure en heure, d'instant en instant, on lui arrachait quelque chose ; à midi sa considération de magistrat ; à une heure, sa renommée de ministre intègre ; à deux heures sa conscience d'honnête homme [...]. A la fin, ce n'était plus qu'un cadavre. » Le soir même, dans sa cellule, qui, par une cruelle coïncidence, se trouvait au-dessous de son cabinet de président de la Cour de cassation, Teste tenta vainement de se suicider, en se tirant deux coups de pistolet.

Le lendemain, il ne fut pas en mesure de se présenter à l'audience et le procureur général – qui, la veille encore, était son collègue – renonça à requérir contre lui. Mais, après trois jours de délibération, la Haute Cour le condamna, néanmoins, à la peine de trois ans de prison, à celle de la dégradation civique, à une amende de 94 000 francs et à verser la même somme aux Hospices de la Seine. De leur côté, le général Despans-Cubières et Parmentier furent condamnés, chacun, à 10 000 francs d'amende et à la dégradation civique.

L'ancien ministre des Travaux publics mourut le 20 avril 1852. Mais le général eut le temps de bénéficier du coup d'État du 2 décembre 1851, et – comme s'il voyait en lui une victime de la monarchie de Juillet – le prince-président le réhabilita le 17 août suivant...

11. Il est vrai que le texte se bornait à déclarer que « la Chambre des députés a[vait] le droit d'accuser les ministres », sans préciser que ce droit n'appartenait qu'à elle.

LA II^e RÉPUBLIQUE

Malgré l'agitation des esprits qui marqua leur brève existence, les gouvernements de la II^e République n'eurent guère l'occasion de mettre en œuvre la responsabilité pénale des ministres. Tout au plus peut-on citer le cas de Louis Blanc qui, membre du gouvernement provisoire du 24 février au 9 mai 1848, accusé d'être, en partie, responsable des manifestations des 15 mai et 23 juin suivants¹², et menacé par la commission d'enquête de l'Assemblée d'être jugé pour avoir comploté contre l'ordre public, préféra s'exiler à Londres et ne revint en France qu'à la fin du Second Empire¹³.

LE SECOND EMPIRE

43

Les exils de Forcade La Roquette et du maréchal Leboeuf

Le règne de Napoléon III – comme celui de Napoléon I^{er} – ne fut pas une époque de mise en cause de la responsabilité ministérielle. L'empereur se contentait d'évincer les ministres qui avaient cessé de lui plaire ; tout au plus, les disgraciait-il. Mais – pas plus que son oncle, un demi-siècle plus tôt – il n'éprouvait le besoin de les faire juger au terme de leurs fonctions. Rouher fut, par exemple, « remercié » au lendemain des élections de 1869, qui assurèrent la victoire d'une majorité hostile au pouvoir personnel. Mais on ne songea jamais à lui reprocher d'avoir commis des fautes pénales pendant le cours de ses fonctions.

Les seuls ministres de la période qui se trouvèrent exposés à une mise en cause de leur responsabilité furent, dès lors – comme il est fréquent –, ceux dont l'action précéda de peu la chute du régime. Ainsi, notamment, de Jean-Louis de Forcade La Roquette, ministre de l'Intérieur du 17 décembre 1868 au 2 janvier 1870, qui prépara, en cette qualité, les élections législatives de 1869, selon la méthode des « candi-

12. Le 15 mai 1848, une foule nombreuse se rassembla à la Bastille, s'excitant contre les députés, « nos commis qui se sont donné 25 francs par jour et nous disputent nos 30 sous » (les ouvriers voulaient alors gagner 30 sous comme salaire minimum). Cette foule investit le Palais-Bourbon, et le gouvernement, pour rétablir l'ordre, dut faire arrêter les meneurs (notamment Barbès, Raspail et Blanqui). L'agitation reprit, à Paris, du 23 au 25 juin 1848, provoquant, notamment, la mort de l'archevêque de Paris, Mgr Affre, qui était intervenu pour ramener le calme.

13. Élu député, il siégea alors au sein de la représentation nationale qui avait menacé de le condamner, vingt-trois ans plus tôt.

datures officielles » et en remaniant le découpage des circonscriptions. Devenu l'un des chefs du parti de la réaction qui s'opposa au ministère formé par Émile Ollivier le 2 janvier 1870, il symbolisa, aux yeux de l'opinion, un conservatisme autoritaire qui le força à s'exiler en Espagne après la chute de l'Empire.

De même, le maréchal Leboeuf, ministre de la Guerre en juillet 1870 et qui, interrogé sur l'état de préparation de l'armée à la veille du conflit avec la Prusse, avait déclaré que « pas un bouton de guêtre ne manquerait à nos soldats », fut décrété d'exil par le Gouvernement provisoire, au lendemain de la capitulation de Sedan. Il devait, néanmoins, par la suite, rentrer en France, où il mourut en 1888.

LA III^e RÉPUBLIQUE : LA COMPÉTENCE CONCURRENTE DE LA HAUTE COUR ET DES TRIBUNAUX DE DROIT COMMUN

44

L'affaire de Panama

L'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 disposait que « les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ». Le texte énonçait que, dans cette hypothèse, ils étaient jugés par le Sénat. Il faut observer qu'en prévoyant ainsi une simple « possibilité » (les ministres « peuvent être mis en accusation... »), la loi de 1875 instituait, pour connaître des actes ministériels, une compétence concurrente des juridictions de droit commun et de la Haute Cour (le Sénat). Il était, en effet, parfaitement loisible aux députés d'estimer – pour de bonnes ou de mauvaises raisons – que les crimes commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions ne devaient pas être appréciés par la Haute Cour, mais par les tribunaux de droit commun.

De fait, en 1892, les députés laissèrent la cour d'assises de la Seine juger l'ancien ministre des Travaux publics Charles Baihaut, gravement compromis dans l'affaire de Panama. Rappelons, pour résumer cette affaire, que la Compagnie du canal de Panama, chargée des travaux de percement de la voie d'eau, avait dû, parce qu'elle connaissait des difficultés financières, émettre des obligations à lots. Or, une telle émission supposait le vote d'une loi. Le 27 mai 1885, Ferdinand de Lesseps, président de la Compagnie, demandait officiellement au ministère Brisson le dépôt d'un projet de loi autorisant l'émission d'un emprunt de 600 millions. Le 24 décembre, le ministre des Travaux publics Charles Demôle envoyait une mission au Panama, afin d'obtenir un rapport sur

l'avancement des travaux et de préparer la discussion des Chambres sur l'emprunt à lots. Le 27 avril suivant, ce rapport était remis à Baihaut, devenu ministre des Travaux publics dans le gouvernement dirigé par Freycinet, qui avait succédé à Brisson le 7 janvier 1886.

Or, le nouveau ministre, bien que doué d'une fort belle intelligence – polytechnicien et ingénieur des Mines, il avait lancé les premières études en vue de la création du métro parisien –, fit savoir qu'il ne déposerait pas de rapport tendant à autoriser le vote de l'emprunt à lots, s'il n'obtenait pas un million de francs – soit environ 20 millions de francs actuels. Les administrateurs de la société s'engagèrent à lui remettre aussitôt un chèque de 375 000 francs, tandis que le vote de la Chambre serait récompensé d'une somme de 250 000 francs et que l'émission entraînerait le solde de tout compte, soit à nouveau 375 000 francs.

Cet accord verbal ayant été conclu, le ministre transmit à la commission, le 17 juin, un rapport favorable, revêtu des signatures de ses collègues Carnot et Sarrien, respectivement ministres des Finances et de l'Intérieur (ces deux derniers, qui n'avaient fait que contresigner le rapport, demeuraient étrangers à l'affaire). Le soir même, Baihaut recevait 250 000 francs et, le 21 juin, 125 000 francs, puisqu'il avait rempli la partie de sa mission qui dépendait directement de lui.

En outre, et pour s'attirer la bienveillance de l'Assemblée, la Compagnie n'avait pas hésité à proposer des « dons et autres libéralités » à divers parlementaires, dont certains les avaient acceptés (on devait, par la suite, les qualifier de « chéquards¹⁴ »).

Après de nombreuses péripéties, la Chambre des députés et le Sénat adoptèrent finalement – les 28 avril et 5 juin 1888 – le projet de loi autorisant l'émission d'un emprunt à lots. Cet emprunt n'ayant toutefois pas suffi à empêcher la faillite de l'entreprise, une instruction judiciaire fut ouverte contre les administrateurs de la société qui avaient été à l'origine de la corruption. Le gouvernement Ribot, formé en décembre 1892¹⁵, se montra très ferme et deux administrateurs – dont Ferdinand de Lesseps – furent arrêtés, tandis que le parquet sollicitait la levée de l'immunité parlementaire de cinq députés, parmi lesquels Baihaut. Le procès de l'ancien ministre s'ouvrit le 8 mars 1893, devant la cour d'assises de la Seine, sans que – bien qu'il siégeât au gouvernement à l'époque des faits – ses collègues de la Chambre eussent invoqué la

14. Le plus célèbre d'entre eux fut Clemenceau.

15. Et dont le ministre de la Justice était Léon Bourgeois, qui devait, par la suite, présider le procès Caillaux devant le Sénat constitué en Haute Cour (voir *infra*).

compétence de la Haute Cour. Reconnu coupable de corruption, sans circonstances atténuantes, Baihaut fut condamné à la dégradation civique, cinq années d'emprisonnement, 750 000 francs d'amende et 375 000 francs d'indemnités. Après avoir purgé sa peine à la prison d'Étampes, il se retira de la vie politique et mourut à Paris en 1917¹⁶.

Les affaires Malvy et Caillaux

Les parlementaires se montrèrent beaucoup plus jaloux du privilège de juridiction des ministres dans les affaires Malvy et Caillaux, appliquant ainsi la thèse formulée dès la fin du XIX^e siècle par Maurice Hauriou, qui écrivait : « Les ministres ne seront traduits devant la Haute Cour que pour crime politique. Quant à la compétence pour crime non politique commis dans l'exercice de leur fonction, elle sera de moins en moins retenue par la Haute Cour¹⁷. »

46

Il est vrai que les affaires Malvy et Caillaux, étroitement liées à la Première Guerre mondiale, présentaient, à l'évidence, un caractère politique.

La condamnation politique d'un homme de gauche : l'affaire Malvy. Louis Malvy, député radical du Lot, était, à la fin de l'année 1917, ministre de l'Intérieur dans le cabinet Ribot. Nommé, pour la première fois, à ce poste par Gaston Doumergue, en 1913, il l'avait conservé dans les ministères qui s'étaient succédé par la suite.

Or, le 22 juillet 1917, Clemenceau, alors sénateur¹⁸, l'accusa, devant la Chambre haute, de complaisance envers l'ennemi, tandis que, le 1^{er} octobre, Léon Daudet, célèbre polémiste, adressait à Poincaré, président de la République, une lettre dans laquelle il accusait le ministre d'avoir renseigné l'ennemi sur le projet d'attaque du Chemin des Dames. « M. Malvy, écrivait-il est un traître [...] et les preuves de cette trahison surabondent. »

Devant de telles attaques, Malvy préféra démissionner et demanda lui-même, le 4 octobre, à interpellier le gouvernement sur les mesures que ce dernier comptait prendre « pour assurer l'œuvre de la justice

16. Libéré par anticipation le 30 mars 1896, il fut incarcéré à nouveau du 11 décembre 1896 au 11 mai 1897, à cause de la légitime volonté du Trésor de lui faire payer ses dettes. Il devait obtenir, par la suite, sa réhabilitation et publia, en 1898, ses *Impressions cellulaires* (Paris, Flammarion).

17. Elle ne l'avait pratiquement jamais été.

18. Il avait perdu son siège de député, à la suite de sa mise en cause dans le scandale de Panama.

dans le calme et la sérénité nécessaires à la défense nationale ». Painlevé, qui dirigeait le ministère depuis un mois, répondit dès le 16 octobre : « Le président du Conseil [...] a communiqué au Conseil les résultats de l'enquête à laquelle il a procédé [...] sur les accusations de trahison portées contre M. Malvy, ancien ministre, membre du comité de la guerre. Le gouvernement a constaté que l'enquête démontre que toutes ces accusations, visant soit des communications à l'ennemi de documents militaires diplomatiques, soit des participations à des désordres militaires, ne reposent sur aucun fondement. »

Mais ce communiqué ne donna satisfaction ni aux adversaires de l'ancien ministre, qui n'y virent qu'un témoignage de complaisance de la classe politique envers l'un des siens, ni à Malvy lui-même, qui estima que seul un véritable jugement serait susceptible de le laver des accusations dont il était l'objet. Il sollicita dès lors, le 22 novembre, la nomination d'une commission chargée d'examiner s'il y avait lieu de le mettre en accusation. Son vœu fut rapidement exaucé – quoique dans un sens opposé à celui qu'il souhaitait – puisque, le 28 novembre, sur le rapport du député Forgeot, l'Assemblée votait à l'unanimité la résolution par laquelle elle ordonnait sa mise en accusation et le renvoyait devant le Sénat pour y être jugé.

Avec le recul, l'exploitation de cette affaire par Clemenceau ne fait aucun doute. Elle lui permettait, dès son arrivée à la présidence du Conseil, de porter un coup très rude aux partisans d'une paix négociée, qui devenaient relativement nombreux au sein de l'opinion. Mais, dans le contexte de l'époque, la plupart des députés faisaient assaut de bellicisme, à l'image non seulement du président du Conseil, mais du chef de l'État, Raymond Poincaré, qui rejetait obstinément toute tentative d'engager des négociations avec l'Allemagne¹⁹.

Il fallait un procès qui supprimât toute velléité de défaitisme et, au terme d'une instruction menée rapidement, Malvy fut renvoyé devant le Sénat constitué en Haute Cour. Une loi du 5 janvier 1918 établit la procédure à suivre, aucun ministre n'ayant été, depuis 1875, mis en accusation par la Chambre pour « crime commis dans l'exercice de ses fonctions ». Le Sénat, statuant en assemblée plénière, sous la présidence d'Antonin Dubost, consacra à l'affaire une douzaine de séances, au cours desquelles Malvy se défendit en affirmant qu'il avait toujours agi en parfait accord avec la politique générale des ministères dont il faisait

19. Notamment le projet de médiation présenté par le prince Sixte de Bourbon-Parme.

partie. De fait, Viviani, Briand et Ribot, anciens présidents du Conseil, vinrent déposer qu'il s'était conformé aux directives des cabinets qu'ils avaient dirigés.

Il fallait, pourtant, avancer. Or, si la commission d'instruction s'était montrée dubitative sur la réalité des faits reprochés à l'ancien ministre, elle avait analysé sa personnalité en termes sévères, déclarant qu'il donnait un « troublant spectacle de faiblesse de caractère et de sentimentalité aveugle », ce qui posait un « problème déconcertant de psychologie personnelle qui éclaire ou obscurcit, on ne sait, le problème de psychologie politique selon qu'il révèle le secret ou qu'il donne le change sur les apparences ». Ce n'était pas – il faut en convenir – un rapport d'une lumineuse clarté...

48 Toutefois, le pays était en guerre et la décision de la Haute Cour ne devait pas affaiblir le moral des combattants. Dans son arrêt, prononcé le 6 août 1918, elle innocentait totalement l'ancien ministre du crime de trahison et des accusations relatives au Chemin des Dames. Mais elle estima qu'il s'était montré peu énergique, et même volontairement faible, à l'égard des propagandes défaitistes. Et, pour « avoir pratiqué une politique personnelle d'abandon et de faiblesse », pour « avoir méconnu, violé et trahi les devoirs de sa charge », elle le déclara coupable de « forfaiture ». Une telle décision méconnaissait l'article 166 du Code pénal d'alors qui, s'il mentionnait bien l'existence de ce crime, ne prévoyait nullement qu'il s'appliquât aux agissements reprochés à Malvy.

La Haute Cour, cependant, usant du pouvoir souverain qui lui était reconnu depuis le procès des ministres de Charles X, sanctionna des faits qui n'étaient pas visés par le Code, d'une peine que celui-ci ne prévoyait pas, à savoir le bannissement. « Attendu – énonça l'arrêt – qu'il appartient à la Cour de justice, usant du pouvoir souverain qu'elle tient de l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, [...] de qualifier les faits et de déterminer la peine. » Une fois de plus, la justice politique s'éloignait de la Justice tout court. Mais, une fois de plus également, les effets de la décision qu'elle avait inspirée ne furent que provisoires, puisque, réélu député quelques années plus tard, Malvy redevint, peu après, président de la commission des finances de la Chambre...

La condamnation politique d'un homme de droite : l'affaire Caillaux.
Fils d'un ancien ministre du 16 mai²⁰, héritier d'une solide fortune

20. Eugène Caillaux, qui fut ministre des Finances dans le cabinet formé par MacMahon, au lendemain de la « révocation » de Jules Simon.

– « la vie, écrira-t-il, m'avait donné une livrée d'enfant gâté²¹ » –, reçu second au concours de l'inspection des finances²², Joseph Caillaux n'était pas un personnage sympathique. La prétention qu'il montrait dépassait les bornes communément admises. « Sa Suffisance Monsieur Caillaux », titrait le journal *La Liberté* du 30 juin 1901. « Briand se prend pour le Christ et Caillaux pour Bonaparte », affirmait Clemenceau, qui le connaissait bien. « L'homme le plus haï de France – observe Jean-Denis Bredin dans la remarquable biographie qu'il lui a consacrée²³ – cherchait sans doute dans la satisfaction de soi une compensation à ses souffrances. Et il n'a guère jugé les hommes que sur la manière dont ils l'avaient traité. »

On conçoit qu'avec un tel tempérament Joseph Caillaux n'ait pas eu beaucoup d'amis. Et d'autant moins, pourrait-on dire, qu'à sa fortune et à ses qualités intellectuelles s'ajouta une indéniable et précoce réussite politique. En 1898, à 36 ans, il est élu député de Mamers, battant le duc de La Rochefoucauld-Doudeauville, qui représentait la circonscription depuis 1871. Quelques mois plus tard, il entre, comme ministre des Finances, dans le gouvernement Waldeck-Rousseau, qui restera en place jusqu'en 1902. Il est, à nouveau, ministre des Finances dans le premier cabinet formé par Clemenceau, en octobre 1906. Au début de l'année suivante, il dépose un projet d'impôt général sur le revenu, que la Chambre adopte seulement le 9 mars 1909 et le Sénat... en juillet 1914 !

49

Mais, entre-temps, Caillaux avait été président du Conseil. Il occupait notamment ce poste lorsque, le 1^{er} juillet 1911, l'Allemagne fit mouiller une canonnière devant le port d'Agadir, défiant ainsi la France qui exerçait son protectorat sur le Maroc. Or, tandis qu'une partie de l'opinion voyait dans ce coup de semonce l'occasion de la revanche attendue depuis 1871, Caillaux s'engageait dans la voie de la négociation. Et comme son chef de cabinet, Maurice Herbette, faisait preuve d'un certain bellicisme, le président du Conseil lui déclara, furieux : « Je vous briserai comme un crayon. » Attitude qui, rapportée – et déformée – donnera longtemps de Caillaux l'image d'un défaitiste !

Mais surtout, le 16 mars 1914, alors qu'il était redevenu ministre des Finances, sa seconde femme, Henriette, blessait mortellement, de quatre

21. « Je suis né, je n'ai ni à m'en vanter ni à en rougir, de parents millionnaires », déclara Joseph Caillaux, au procès de sa femme, en 1914.

22. Caillaux fut reçu au concours de 1887, dont 3 lauréats sur 5 étaient des fils d'anciens ministres de Mac-Mahon.

23. J.-D. Bredin, *Joseph Caillaux*, Paris, Hachette, 1980.

balles de revolver, Gaston Calmette, directeur du *Figaro*, qui menaçait de publier les lettres d'amour que les époux avaient échangées avant leur mariage. Le 28 juillet suivant, elle était acquittée, après une remarquable plaidoirie de Labori (élu, quelques années plus tôt, bâtonnier de l'ordre des avocats à la Cour de Paris, contre Raymond Poincaré). Mais, en ce jour où l'Autriche déclarait la guerre à la Serbie, le grand argentier et son épouse quittèrent le Palais sous les injures de la foule.

La tragédie mondiale qui commençait allait donner aux nombreux ennemis du ministre l'occasion de se venger de son arrogance. Mobilisé sur sa demande, Caillaux est d'abord nommé payeur principal de première classe « avec un bel uniforme vert et cinq galons d'argent ». Mais, bientôt, mis en quarantaine par les officiers supérieurs et par son général lui-même, qui se serait vanté de lui avoir refusé l'accès de sa table, il se voit sanctionner de huit jours d'arrêts de rigueur pour l'envoi d'un télégramme à sa femme, avec indication d'origine, ce qui méconnaît les règles du secret militaire. Venu en permission à Paris, il est reconnu dans un grand restaurant, injurié par ses voisins – qui lui reprochent de ne pas être au front – et ne doit finalement son salut qu'à l'intervention de la police. Comme l'écrit Jean-Denis Bredin, « Caillaux ne veut pas de l'armée, et l'armée ne veut pas de Caillaux ».

Le gouvernement lui confie alors une mission au Brésil, pour étudier la question des câbles sous-marins. A Rio, il se lie avec le comte Minotto, jeune Italien qui travaille pour les services allemands. Imprudent, l'ancien ministre lui remet la copie des rapports – au demeurant, sans beaucoup d'intérêt – qu'il rédige pour le gouvernement français. Il tient des propos pacifistes – certains diront « défaitistes » – que le ministre d'Allemagne en Argentine rapporte à Berlin (« Caillaux a été sensible à politesses indirectes de ma part ») par des câblogrammes, qui seront interceptés. Peu à peu, les journaux allemands célèbrent les louanges de Joseph Caillaux, qui part, d'ailleurs, à l'automne 1916, pour l'Italie où sa femme doit faire une cure. Nouvelle imprudence : les époux louent un coffre-fort à Florence, dans lequel ils mettent à l'abri des titres, des bijoux et divers papiers. Toujours hautain, l'ancien président du Conseil ne prend pas même la peine de faire une visite de courtoisie à l'ambassadeur de France, Camille Barrere. Plus tard, lorsque Henriette Caillaux se rendra à l'ambassade pour demander à être protégée de quelques indiscretions, le diplomate refusera de la recevoir...

Le député de la Sarthe s'était rapproché également d'un personnage trouble : Vigo, dit Almereyda, ancien anarchiste, toxicomane, condamné à plusieurs reprises pour des délits de droit commun ou politiques, et

directeur du quotidien *Le Bonnet rouge*. En 1914, lorsque Caillaux cherchait des soutiens dans la presse pour défendre sa femme emprisonnée, il n'avait guère trouvé que ce folliculaire, auquel il remit alors la somme de 37 000 francs. Or, à partir de 1916, *Le Bonnet rouge* mène une campagne nettement pacifiste, voire même, au fil des mois, quelque peu germanophile, et Caillaux ne semble pas s'en émouvoir. Le 5 février 1917, il écrit ainsi à Almereyda : « Mon cher ami, vos articles sont tout à fait bons. Pourquoi ne les envoyez-vous pas à tous les députés et sénateurs ? Je vous y engagerais... si cela ne devait pas comporter des frais. Bien à vous. »

Le « neutralisme » de l'ancien chef du gouvernement français était maintenant connu dans les milieux diplomatiques. Le baron de Lancken, ancien conseiller de l'ambassade d'Allemagne à Paris et chef du département politique de la Belgique occupée, souhaite renouer des relations avec lui. Il s'adressa, à cet effet, au Hongrois Libscher que Caillaux avait fait citer comme témoin, en 1914, lors du procès de sa femme, afin qu'il apportât des renseignements compromettants sur la publicité financière du *Figaro*. Ne pouvant, en principe, rentrer en France, le Hongrois envoya sa maîtresse, Thérèse Duvergé, solliciter, pour lui, un sauf-conduit. Certaines lettres qu'il écrivit à Caillaux furent alors ouvertes par le contrôle postal militaire.

Le moins que l'on puisse dire est que, depuis le début de la guerre, non seulement l'ancien président du Conseil se montre fort imprudent, mais qu'il se trouve, d'une certaine manière, rattrapé par son passé. Les relations douteuses qu'il a dû nouer pour assurer la défense de son épouse en 1914 se retournent maintenant contre lui. Au milieu d'un pays, dont la classe politique ne songeait qu'à une victoire totale contre l'Allemagne, ses propos et son comportement de millionnaire soulevèrent une légitime émotion.

Joseph Caillaux quitta l'Italie au début de janvier 1917. Dans le train même, il adressa à un employé des wagons-lits des propos si décourageants, que celui-ci en fit aussitôt un rapport au commissaire de surveillance de la gare de Lyon : « Ce que je ne comprends pas, lui aurait déclaré l'ancien ministre, c'est cette idée de victoire qui est aussi bien ancrée dans les milieux populaires que dans les milieux intellectuels. Cependant, il n'y a rien à faire, *la guerre est perdue pour nous*. »

L'éventualité de poursuites à son encontre est alors évoquée dans les milieux gouvernementaux. Mais le Conseil des ministres s'y oppose à deux reprises. En septembre 1917, pourtant, Caillaux, enfin inquiet, rend visite à Steeg, ministre de l'Intérieur, et, déclarant qu'il ne veut pas être

cause d'embarras pour le cabinet, propose de s'exiler. « Nulle réponse ne me fut donnée, écrira-t-il. M. Poincaré poursuivait ses desseins. »

Ce sera, en réalité, Clemenceau qui décidera d'agir contre Caillaux. Devenu chef du gouvernement le 16 novembre 1917, le Tigre annonce, dès sa déclaration d'investiture devant la Chambre des députés : « Nous prenons devant vous, devant le pays qui demande justice, l'engagement que justice sera faite, selon la rigueur des lois. Ni considérations de personnes, ni entraînements de passions politiques ne nous détourneront du devoir. [...] Tous les inculpés [seront traduits] en conseil de guerre. [...] Plus de campagnes pacifistes, plus de menées allemandes. Ni trahison ni demi-trahison. La guerre. Rien que la guerre. Nos armées ne seront pas prises entre deux feux. La justice passe. Le pays connaîtra qu'il est défendu. »

52

Moins d'un mois plus tard, le 11 décembre 1917, Paul Deschanel – alors président de la Chambre – faisait savoir aux députés qu'il était saisi d'une demande en autorisation de poursuites contre Joseph Caillaux, sur requête du général Dubail, gouverneur militaire de Paris. La levée de l'immunité parlementaire est réclamée pour « intelligences avec l'ennemi » à « l'effet de seconder les progrès des armes ennemies contre les forces françaises de terre ou de mer », crimes prévus et réprimés, notamment, par les articles 76 à 79 du Code pénal et passibles de la peine de mort.

L'immunité est levée par 418 voix contre 2²⁴ et, le 14 janvier 1918, l'ancien président du Conseil est arrêté dans sa salle de bains – sans égard pour sa femme qui se trouve dans la baignoire – et écroué, deux heures plus tard, à la prison de la Santé. Cela donne à Poincaré l'occasion d'un mot que, toujours prudent, il prête à Clemenceau : « Caillaux est à la prison de la Santé, en pleine santé »...

Le procès de l'ancien ministre commence et, jusqu'au 30 juillet 1918, Caillaux est entendu cinquante-deux fois par le capitaine Bouchardon, officier instructeur. Mais l'accusation piétine et c'est seulement le 15 octobre 1918 qu'intervient le décret, signé de Poincaré et Clemenceau, constituant le Sénat en Haute Cour, « pour statuer sur les faits d'attentat contre la sûreté de l'État et autres faits connexes relevés à la charge de M. Caillaux ». Le 28 octobre, deux semaines avant l'armistice, le Sénat, présidé par Antonin Dubost, ordonne qu'il soit procédé à une

24. Malgré un très beau discours, dans lequel Caillaux rappela à Clemenceau qu'il avait été lui-même harcelé – au cours de l'affaire de Panama (voir *supra*) – par une meute parlementaire résolue à le perdre.

« nouvelle instruction », confiée à une commission présidée par le sénateur Perès. Elle va durer près de douze mois, pendant lesquels l'ancien président du Conseil reste en prison, bien que s'évanouissent, l'une après l'autre, les charges relevées à son encontre.

Certes, Caillaux a été léger, maladroit, présomptueux, parfois même imprudent et provocateur. Mais l'acharnement conjugué de Clemenceau et Poincaré ne peut faire qu'il s'agisse là de crimes contre la sûreté de l'État. « Je n'étais plus coupable que d'être innocent », résumera le ministre, défendu par Demange, ancien avocat du capitaine Dreyfus. Enfin, le 17 février 1920, alors que la guerre est terminée depuis quinze mois, le Sénat, présidé maintenant par Léon Bourgeois²⁵, est réuni en Haute Cour pour juger Caillaux.

« Caillaux entre, écrit Jean-Denis Bredin. Il est en redingote, et bien sûr, il porte monocle. Il a un peu vieilli. Il est amaigri. [...] Il traverse lentement la salle, parmi les sénateurs qui le regardent. Quelques-uns s'inclinent. M. François Albert ose lui serrer la main²⁶. Il s'assied, au pied de la tribune, devant ses avocats (Demange, assisté de Moro-Giafferi²⁷ et Marius Moutet). Ici même, ministre des Finances, président du Conseil, il est si souvent venu pour défendre les intérêts de l'État. Principal acteur, il l'est encore, mais dans un rôle très différent...

53

– Vos nom, prénoms, âge et qualité ?

– Caillaux Joseph, Pierre, Marie, Auguste, cinquante-six ans, [...] sans profession actuelle, ancien président du Conseil [...].»

L'audition des témoins occupe dix audiences et le réquisitoire du procureur général Lescouvé se prolonge les 14, 15 et 16 avril.

La parole est maintenant aux avocats de l'accusé. Le vieux Demange évoque Dreyfus : « Messieurs, j'ai le droit de dire que la lumière est faite. M. le procureur général persiste à voir en M. Caillaux un traître, et il demande pour lui l'indulgence de la Cour comme le conseil de guerre de Rennes accordait autrefois des circonstances atténuantes au capitaine Dreyfus, pour qui j'avais l'honneur de plaider. [...] Je ne suis pas un homme politique et je ne m'adresse pas aujourd'hui à des hommes

25. A la suite du renouvellement de janvier 1920.

26. Ministre de l'Instruction publique dans le premier cabinet Herriot, en juin 1924, François Albert devra faire face à une forte agitation étudiante, à la suite de la nomination à la faculté de droit de Paris d'un professeur de gauche. La police investira les bâtiments de l'université, le doyen qui s'opposait à cette opération sera suspendu, et la faculté finalement fermée. A titre de blâme, la Chambre réduira le traitement du ministre...

27. Qui sera sous-secrétaire d'État de François Albert, dans le premier cabinet Herriot.

politiques. Je vous dis : Messieurs, vous êtes les plus hauts jurés de la France. Rappelez-vous les termes du serment que prêtent les jurés à la cour d'assises. Ils jurent de juger sans haine comme sans crainte. Vous aussi, vous jugerez sans haine comme sans crainte. Vous ne condamnez pas M. Caillaux pour ses idées politiques, car vous êtes des honnêtes gens. »

Le 23 avril 1920, la Haute Cour déclara qu'il n'y avait pas lieu de faire application à Caillaux des articles 77 et 79 du Code pénal, relatifs à la trahison. Il semblait alors que l'ancien ministre serait acquitté. Mais Léon Bourgeois poursuivit sa lecture : « Déclare Caillaux coupable d'avoir entretenu une correspondance avec des sujets d'une puissance ennemie [...], crime prévu par l'article 78 du Code pénal. Dit qu'il y a des circonstances atténuantes en faveur de l'accusé. »

54

Or, si l'article 78 avait été évoqué lors du débat sur la levée de l'immunité parlementaire, il n'en avait plus été question ni dans l'arrêt de renvoi ni dans le réquisitoire. La Haute Cour avait bien ainsi disqualifié les poursuites, en vertu de son pouvoir souverain. Son président interrogea la défense sur la peine applicable. Demange, alors, se leva : « Je ne peux vous dire qu'une chose, c'est que M. Caillaux est aujourd'hui déclaré coupable d'un crime dont il n'a jamais su qu'il pût être accusé. Je ne peux plus défendre M. Caillaux. Je veux seulement prendre acte devant vous, comme devant le pays, que M. Caillaux aura été condamné sans avoir été défendu. »

Le Sénat délibéra à nouveau. Ce même 23 avril 1920, dans la soirée, il condamnait Caillaux à trois d'emprisonnement et, « à compter du jour où il aura subi sa peine », à dix ans d'inéligibilité. L'ancien président du Conseil était libre, puisque la détention préventive couvrait la peine d'emprisonnement prononcée contre lui. Mais – comme Malvy – il se jugeait victime d'un ignoble compromis.

Pendant quelques années, Caillaux fut constamment suivi d'un ou deux inspecteurs (on rapporte qu'à La Motte-Beuvron, il était descendu à l'hôtel Terminus avec une dame en refusant de donner son nom ; que les voyageurs avaient pris des chambres séparées, mais « qu'un rapprochement sur l'intimité duquel on ne peut concevoir aucun doute a eu lieu entre eux dans la nuit ») et, parfois, agressé (notamment à Toulouse, en novembre 1922, par les Camelots du Roi).

Mais il se vérifie, une fois de plus, que le Capitole est, parfois, plus près qu'on ne l'imagine de la roche Tarpéienne : les élections législatives du 11 mai 1924 donnent, en effet, la victoire au Cartel des gauches. Tenant alors les promesses de la campagne électorale, le gouvernement

Herriot dépose un projet d'amnistie qui vient en discussion, devant la Chambre, le 9 juillet 1924. Le texte donne lieu à de vives discussions. Mais il est finalement voté par les deux assemblées et promulgué en janvier 1925. Quelques semaines plus tard, le 17 avril, Paul Painlevé, nouveau président du Conseil, choisit Caillaux comme ministre des Finances. L'ancien ministre retrouve ainsi, au Louvre, « l'appartement où il a joué enfant, qu'il a habité plusieurs fois, qu'il a quitté le jour où Henriette a assassiné Calmette... Prodigieux retour du destin ».

Ce n'est encore qu'une étape intermédiaire. Élu sénateur de la Sarthe le 12 juillet 1925, Caillaux, à nouveau choisi comme ministre des Finances, est vice-président du Conseil, dans le dixième cabinet Briand, du 23 juin au 19 juillet 1926. Au surplus, réélu sénateur en 1927, il accède, en 1931, à la vice-présidence de la commission des finances, dont il devient président le 14 juin 1932, en remplacement de Jules Jeanneney. Poincaré, qui le déteste – et la réciproque est tout aussi vraie –, doit reconnaître avec aigreur : « Quand je suis devant la commission des finances du Sénat, je ne vois qu'un visage, celui de M. Caillaux. Il tire à lui tous les regards, par l'intelligence souveraine qu'il respire [...] »

55

L'ancien condamné de la Haute Cour ne redeviendra pourtant pas chef du gouvernement et, après avoir voté les pleins pouvoirs au maréchal Pétain en 1940 – mais refusé de déposer, devant la Cour de Riom, dans l'information ouverte contre l'ancien ministre de l'Air, Guy La Chambre²⁸ –, il mourra, le 22 novembre 1944, au lendemain de la libération de Mamers, où il était retiré.

Le procès de Raoul Péret

Né en 1870, fils d'un procureur général à la cour d'appel de Poitiers, Raoul Péret, docteur en droit et avocat, a consacré la plus grande partie de sa carrière à la politique. Attaché, dès 1893, au cabinet du ministre de la Justice Eugène Guérin, il est élu député de la Vienne en 1902 et le demeurera jusqu'à son entrée au Sénat en 1927.

En 1913, il commence une carrière ministérielle comme sous-secrétaire d'État à l'Intérieur dans le premier gouvernement Doumergue, avant de devenir, l'année suivante, ministre du Commerce, de l'Industrie et des Postes et Télégraphes. Garde des Sceaux dans le premier ministère Painlevé, en 1917, puis dans le deuxième ministère Tardieu, en 1930,

28. C'est chez lui qu'on devra entendre Caillaux, le 17 décembre 1940, et il attestera – non sans courage, dans le contexte de l'époque – que Guy La Chambre a fait « tout ce qu'il a pu » pour doter la France d'une aviation moderne.

il est ministre des Finances, du 9 mars au 23 juin 1926, dans le neuvième cabinet Briand. C'est en cette qualité qu'il charge un groupe d'experts de trouver les mesures à prendre pour résoudre la crise du franc. Mais ce groupe ne formule aucune proposition sérieuse, et les adversaires du ministre, voulant faire un mot, observent que « Raoul paierait si Raoul pouvait ».

56 Cet homme politique, dont le portrait sonne un peu comme celui d'un gardien de la justice et de l'orthodoxie financière, va pourtant être mêlé à l'un des plus grands scandales dont la Haute Cour ait eu à connaître au cours du XX^e siècle. Comme l'écrit Maurice Garçon, dans son *Histoire de la justice sous la III^e République*²⁹ : « L'absence de véritable division entre leurs fonctions publiques et leurs occupations professionnelles et une absence de modération dans leurs exigences légitimes ont donné à penser que la disproportion entre les sommes reçues [par certains ministres] pouvait cacher la rémunération occulte d'actes de la fonction. Ainsi des familiarités regrettables, des besoins peut-être excessifs ont pu faire naître de pénibles soupçons et donner lieu à un procès de Haute Cour particulièrement pitoyable. »

La difficile introduction en Bourse de la société Snia Viscosa. Cette affaire fut une suite de ce que l'on a appelé le scandale Oustric. Le 26 mars 1926, Gaston Vidal, ancien député et ancien sous-secrétaire d'État, devenu administrateur de la banque Oustric, demanda, pour le compte de celle-ci, l'autorisation d'introduire en France 500 000 actions de la société italienne Snia Viscosa, qui exploitait une importante usine de soie artificielle.

Le ministère des Finances ne pouvait faire droit à cette demande qu'en dérogeant à sa doctrine. Depuis plusieurs années, en effet, il n'autorisait plus l'introduction d'aucune valeur étrangère sur le marché français. C'est pourquoi, dès la première visite que lui rendit Gaston Vidal, M. Moret, directeur du Mouvement général des fonds, observa : « Tant que je serai à la tête du Mouvement des fonds, cette affaire ne se fera pas. » Mais, assuré, sans doute, de disposer de précieux appuis, Gaston Vidal lui répondit : « Elle se fera, Monsieur le directeur. »

Il fallait, en tout état de cause, instruire le dossier. A cette fin – et comme le siège de la société était en Italie – le ministère sollicita l'avis de René Besnard, ambassadeur de France à Rome. Aussitôt, Gaston

29. Maurice Garçon, *Histoire de la justice sous la III^e République*, t. II, p. 89 sq.

Vidal se rendit dans la capitale italienne, pour appuyer personnellement de son autorité la demande adressée au diplomate. De fait, celui-ci répondit, le 22 avril, qu'il n'avait « pas d'objection à formuler » à l'introduction en Bourse des actions de la société Snia Viscosa. Mais le directeur du Mouvement des fonds, soucieux de ne pas modifier, de son propre chef, la politique économique définie par le gouvernement, soumit le problème à Raoul Péret, ministre des Finances, par une note qui se terminait ainsi : « J'estime [...] qu'il n'y a pas lieu d'accorder l'autorisation sollicitée et, si le ministre partage ma manière de voir, je le prierai de vouloir bien revêtir de sa signature la lettre ci-jointe adressée à la banque Oustric. »

Mais, loin de se rallier comme il le faisait ordinairement aux conclusions du directeur du Mouvement des fonds, le ministre lui répondit, de sa main : « M. René Besnard, ambassadeur de France à Rome, nous a recommandé tout particulièrement cette affaire. Il insiste pour que l'autorisation soit accordée. »

On sollicita, en conséquence, l'avis du ministère du Commerce, qui se déclara, lui aussi, hostile à la demande d'introduction.

La cause paraissait entendue lorsque – pour des motifs étrangers à la banque Oustric – Aristide Briand, président du Conseil, décida de remettre la démission de son gouvernement. Aussitôt Raoul Péret, bien que, comme ses collègues, il fût seulement chargé d'assurer les affaires courantes, adressa au Quai d'Orsay un courrier « très urgent », dans lequel il indiquait que l'ambassadeur de France à Rome lui avait déclaré qu'il était « très favorable à l'autorisation », alors qu'en réalité René Besnard avait indiqué qu'il n'avait « pas d'objection à formuler »...

Le ministère des Affaires étrangères demeura, néanmoins, prudent et estima qu'avant de se prononcer il fallait « obtenir des assurances sérieuses » quant à la réalisation d'un accord entre les industries textiles française et italienne.

Le 23 juin 1926, dès réception de cette lettre, datée du 22, Gaston Vidal remettait à Raoul Péret un courrier du banquier Oustric indiquant qu'il se déclarait prêt à faciliter l'étude et la conclusion d'accords relatifs au développement de l'industrie française. C'est sur une assurance aussi vague que Raoul Péret, sachant que ses jours ministériels étaient comptés, donna l'autorisation sollicitée avec insistance par le banquier.

Le ministre devient l'avocat de la banque Oustric. La banque Oustric fut mise en faillite en 1930, et son directeur incarcéré à la Santé. Les perquisitions conduisirent à la nomination d'une commission d'enquête,

qui établit que, moins de six mois après avoir autorisé l'introduction des titres de la société Snia Viscosa, Raoul Péret était devenu l'avocat de la banque, ainsi que de la société Paris Foncier, qu'elle contrôlait. A ce titre, il avait reçu, à partir d'avril 1927 et pendant trois ans des honoraires trimestriels réguliers de 25 000 francs. L'enquête révéla également qu'au premier trimestre 1930 il était devenu, en outre, l'avocat de la société Holfra, également contrôlée par le banquier Oustric, et qu'il avait reçu, en cette qualité, des appointements annuels de 50 000 francs.

Plus grave encore, la commission d'enquête, ayant recherché quels services juridiques exceptionnels rendus par l'avocat avaient pu justifier de pareils honoraires, demeura surprise en constatant qu'il n'y en avait aucun.

58 Maurice Garçon observe qu'« à ces troublantes constatations s'en joignit une autre, non moins surprenante ». Elle tenait à ce qu'en octobre 1930, alors qu'il était garde des Sceaux, Raoul Péret s'était abstenu, pendant douze jours, de faire connaître son sentiment sur le réquisitoire du procureur de la République qui tendait, notamment, à l'inculpation du banquier Oustric. Or, pendant ces douze jours, la débâcle s'accroissait à la Bourse sur les valeurs de la banque qu'il dirigeait. Le 31 octobre, elles étaient rayées de la cote sur le marché en banque.

Ce fut seulement le 2 novembre que le ministre convoqua le procureur général et le procureur de la République, pour leur indiquer qu'il pensait inopportune une inculpation qui « déclencherait une catastrophe financière dont les conséquences seraient extrêmement graves ».

De retour à son parquet, le procureur général rendit son rapport au procureur de la République, en inscrivant en marge : « Rapport rendu par M. Raoul Péret, garde des Sceaux, à M. Pressard, procureur de la République de la Seine, pour modifications. Classer en attendant un nouveau rapport. » De fait, le 4 novembre, le procureur, sans modifier ses motifs, changeait les conclusions de son rapport et cessait de requérir une inculpation immédiate³⁰.

Il apparut, dès lors, à la commission d'enquête que les « services politiques » rendus à propos de la société Snia Viscosa avaient été largement rémunérés et que le ministre avait, en outre, abusé de son pouvoir pour repousser le péril d'une inculpation légitime contre un de ses clients, dont il était devenu l'obligé. Le 25 mars 1931, la Chambre des

30. Voir *ibid.*, p. 95-98.

députés vota la mise en accusation de Raoul Péret devant la Haute Cour, d'une part pour forfaiture, c'est-à-dire pour s'être décidé par faveur pour un administré – crime alors prévu par l'article 183 du Code pénal –, et d'autre part pour avoir, moins de cinq ans après la cessation de ses fonctions, reçu une participation dans des entreprises soumises à sa surveillance ou à son contrôle.

L'affaire vint à l'audience du Sénat constitué en Haute Cour le 20 juillet 1931 et, par un étonnant caprice du destin, Joseph Caillaux siégeait parmi les juges.

Le procureur général prit des réquisitions sévères, mais l'audition des témoins ne laissa pas à l'affaire la gravité qu'on supposait. En particulier, M. Moret, directeur du Mouvement général des fonds à l'époque de l'autorisation, déclara qu'il ne croyait pas que Raoul Péret eût agi par faveur.

Après de courtes plaidoiries, la Haute Cour, siégeant sous la présidence d'Albert Lebrun (qui devait être élu, quelques mois plus tard, président de la République), prononça un arrêt d'acquiescement, le 23 juillet 1931. Elle estima que « les preuves rapportées sur les conditions dans lesquelles M. Gaston Vidal, démarcheur audacieux, [...] abusant de son ancienne situation de parlementaire et de sous-secrétaire d'État, a obtenu une autorisation [...], si elles amènent les plus légitimes préoccupations, n'entraînent pas [...] la certitude que M. Raoul Péret se soit déterminé par faveur ».

Néanmoins, elle ajouta que « la Cour de justice, en écartant l'application de l'article 183 aux personnes qui lui sont déférées comme auteurs et complices³¹, ne peut que constater avec un profond regret et dans un sentiment de vive réprobation les pratiques déplorables qui ont été révélées ».

C'était la dernière fois que le Sénat se constituait en Haute Cour. Quelques années plus tard, l'État français de Philippe Pétain succédait, pour un temps, à la République et les assemblées parlementaires étaient mises en congé.

À la Libération, l'ordonnance du 18 novembre 1944 puis la loi du 27 décembre 1945 organisèrent de nouvelles Hautes Cours et, en 1946, la Constitution disposa que, si un ministre avait commis une faute

31. Gaston Vidal, René Besnard et Albert Fabre (lui-même ancien député et ancien sous-secrétaire d'État) étaient également visés par les poursuites.

pénale – ce qui n’advint pas entre 1947 et 1958 –, il serait « mis en accusation par l’Assemblée nationale et renvoyé devant la Haute Cour de justice », elle-même élue, en son sein, par l’Assemblée, au début de chaque législature.

Cette longue histoire des Hautes Cours parlementaires, qui prenait fin avec l’affaire Raoul Péret, confirmait bien la tendance des assemblées à protéger les siens, sauf en période de troubles graves (par exemple en 1830), où une telle protection risquait de s’avérer dangereuse pour ceux qui l’accordaient...

Cette conclusion n’est, sans doute, pas encourageante ; mais elle illustre assez bien la remarque désabusée – ou amusée ! – de Robert de Jouvenel, dans *La République des camarades* : « Il y a moins de différence entre deux députés, dont l’un est révolutionnaire et l’autre ne l’est pas, qu’entre deux révolutionnaires, dont l’un est député et l’autre ne l’est pas³²... »

32. Robert de Jouvenel, *La République des camarades*, Paris, Grasset, 16^e éd., 1914, p. 17.

R É S U M É

De 1789 à 1940, la plupart des Constitutions qui ont été appliquées en France prévoyaient une procédure particulière pour la mise en cause de la responsabilité pénale des ministres. Mais celle-ci n’est jamais éloignée de leur responsabilité politique et il est parfois commode d’invoquer la première pour mettre en cause la seconde. Cette « faculté de substitution » n’a pas échappé aux responsables politiques. Dès 1792 on a cherché à se débarrasser de ministres devenus « politiquement incorrects » en invoquant des fautes pénales. Le phénomène se répétera régulièrement, notamment lors des procès Malvy et Caillaux sous la III^e République. Mais, curieusement, lorsqu’un ministre aura commis des fautes pénales avérées, les députés le laisseront juger par les tribunaux répressifs de droit commun, et non par la Haute Cour, normalement chargée de statuer sur les fautes commises par les membres du gouvernement. Ce sont ces 150 ans d’histoire de la responsabilité pénale des ministres que nous avons eu pour objet de retracer en montrant ses mesquineries, ses injustices et ses aberrations.