

---

CHRISTIAN BIDÉGARAY

# LE PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ FONDEMENT DE LA DÉMOCRATIE

PETITE PROMENADE DANS LES ALLÉES

DU « JARDIN DES DÉLICES DÉMOCRATIQUES »

Après que le duc [César Borgia] eut occupé la Romagne il trouva [...] que le pays était plein de larcins, brigandages et toutes sortes d'autres méchancetés ; il pensa nécessaire pour le réduire en paix et à l'obéissance [...] de lui donner un bon gouvernement.

5

A quoi il préposa messire Rémy d'Orque, homme cruel et expéditif auquel il donna entièrement pleine puissance. Celui-ci, en peu de temps, remit le pays en tranquillité et union, à son très grand honneur [...]. Mais après, Borgia estimant une si excessive autorité n'être plus de saison [...] et comme il connaissait que les rigueurs passées lui avaient engendré quelque inimitié, [...] il voulut montrer que, s'il y avait eu quelque cruauté, elle n'était pas venue de sa part mais de la mauvaise nature du ministre.

Prenant là-dessus l'occasion au poil, il le fit, un beau matin à Cesena, mettre en deux morceaux, au milieu de la place, avec un billot de bois et un couteau sanglant près de lui. La férocité de ce spectacle fit tout le peuple demeurer en même temps satisfait et stupide.

MACHIAVEL<sup>1</sup>

« LE ROI NE SAURAIT MAL FAIRE »... le ministre, oui ! Vieille recette du bouc émissaire, la responsabilité politique ne serait-elle qu'une sinistre farce, une tragique mystification qu'illustre la ruse cruelle de César Borgia ? Vision excessive sans doute mais qui com-

---

1. *Le Prince*, chap. 7, trad. de Gohory (1571) in *Œuvres*, Paris, Gallimard, coll. « Bibl. de la Pléiade », 1952.

porte sa part de vérité. Pendant longtemps, en effet, le prince n'a rendu de comptes qu'à Dieu, laissant les ministres, tel Rémy d'Orque, payer à leur place pour des fautes qu'ils n'avaient souvent pas commises. Héritage de ces temps magico-religieux, l'irresponsabilité du chef de l'État est encore aujourd'hui un principe intangible malgré la conversion des régimes à la démocratie, excepté les cas, rarissimes, de haute trahison ou crime considérable... comme le fait d'avoir été renversé par une révolution, battu militairement ou pris la main dans le sac. Le principe de responsabilité ne concerne donc le plus souvent que les gouvernements et c'est en Angleterre qu'il s'est peu à peu affirmé par transformation de procédures pénales souvent arbitraires en règles coutumières du régime représentatif, puis parlementaire et démocratique.

6 D'abord, la responsabilité n'y a été que pénale et selon deux modalités discutables : le *Bill of attainder* et l'*impeachment*. Sorte de jugement pénal en forme législative inventé au XVI<sup>e</sup> siècle, le *Bill of attainder* a permis à Henri VIII et à Élisabeth I<sup>re</sup> qui dominaient encore leur Parlement de lui faire prendre des lois contre leurs adversaires en les privant de toute garantie car ces textes pouvaient rétroagir et requalifier des faits pour mieux les sanctionner. Plus tard, quand le Parlement s'est rebellé contre le monarque et s'est emparé du pouvoir, les *Bills of attainder* ont été abandonnés au profit d'une procédure judiciaire médiévale, l'*impeachment*, sortie des oubliettes parce qu'elle réservait l'initiative des poursuites à la Chambre des Communes et lui permettait ainsi de s'attaquer en toute légalité aux favoris et aux agents du roi<sup>2</sup> avant de s'en prendre au monarque lui-même<sup>3</sup>. De pénal et individuel, le principe est ensuite devenu politique et collectif. « Mieux vaut démission que décollation ! » se sont dit Walpole en 1742, puis Lord North et ses ministres en 1782. Ces précédents firent jurisprudence et la simple menace d'*impeachment* finit par entraîner la démission ministérielle, et la disparition par désuétude de cette procédure pénale.

Mais la responsabilité politique n'avait encore rien de démocratique. De mauvais procédé de basse justice, elle était devenue une règle coutumière du gouvernement représentatif anglais dont la nature aristocratique et ploutocratique est bien connue. Aussi eut-elle quelque mal à s'acclimater hors d'Angleterre. Tout en maintenant la procédure d'*impeachment* pour les cas exceptionnels de « trahison, corruption et

2. Francis Bacon, le duc de Buckingham, Laud, Strafford.

3. Charles I<sup>er</sup> Stuart a été décapité le 30 janvier 1649.

autres hauts crimes et délits<sup>4</sup> », les pères fondateurs américains refusèrent la responsabilité politique de type anglais et lui préférèrent la séparation rigide des pouvoirs. Les révolutionnaires français de 1789-1791 opposèrent le même refus aux propositions des « monar... chiens », qualificatif qui se passe de commentaire ! Le principe de responsabilité politique est donc resté associé au régime parlementaire et à ses errements monistes ou dualistes, entre gouvernement d'assemblée<sup>5</sup> et soumission des ministres au chef de l'État<sup>6</sup>. Le futur Napoléon III s'en explique clairement le 14 janvier 1852 dans son appel au peuple français : il faut que l'action du chef de l'État soit « libre et sans entrave. De là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais qui ne forment plus un Conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'État, expression d'une politique émanée des chambres, et par là même exposée à des changements fréquents, qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier ». Le général de Gaulle lui fait écho dans sa conférence de presse constituante du 31 janvier 1964 en affirmant que « le Président [...] est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État ». On objectera que pour Napoléon III, comme pour de Gaulle, seule compte la responsabilité du chef de l'État devant le peuple qui l'a élu et l'on sait comment le Général a appliqué ce précepte le 28 avril 1969. Mais quelle confiance accorder à un principe dont l'efficacité dépend de la libre appréciation du principal intéressé ?

7

Constatons toutefois que, malgré ces errements, propagation du principe de responsabilité et adoption du gouvernement représentatif sont allées de pair. Révolutions<sup>7</sup>, libéralisation – volontaire ou forcée – des anciennes autocraties<sup>8</sup>, bouleversements internationaux consécutifs aux deux conflits mondiaux, mutations sociales et politiques ont conduit à la démocratisation des sociétés et placé le peuple à la source

---

4. « Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors » (Constitution des États-Unis d'Amérique, art. II, sect. 4).

5. Mais la décapitation de Robespierre en Thermidor, la démission de Thiers en 1873 et celle du général de Gaulle en 1945 fournissent des exemples peu satisfaisants de la responsabilité dans le parlementarisme à la française.

6. Directeurs de l'an III, Premier consul, empereur de l'an XII ou de 1852, « chef de l'État français », président de la V<sup>e</sup> République.

7. Secousse sismiques de la Révolution française et du Premier Empire, mouvements des nationalités, etc.

8. Russie tsariste au tournant du siècle, empire austro-hongrois, empire allemand.

de la souveraineté. Ces changements politiques se sont accompagnés d'une ingénierie constitutionnelle qui est allée en se perfectionnant<sup>9</sup>. Faisant jouer la règle de la solidarité ministérielle, les constitutions ont organisé la responsabilité collective des membres du gouvernement mais certaines ont maintenu une éventuelle mise en cause individuelle des ministres<sup>10</sup>. La nécessaire coopération entre les pouvoirs publics a vu la question de confiance posée par le chef du gouvernement ou l'un de ses membres répondre à l'interpellation ou à la motion de censure des parlementaires. Ces pratiques ont été peu à peu réglementées. A l'empirisme initial se sont substituées des conditions de délais et de majorités qualifiées. Elles ont été combinées avec la dissolution qui permet au chef de l'État de renvoyer tous les joueurs à la case départ – compétence discrétionnaire qui a souvent été transformée en dissolution liée ou automatique pour sanctionner l'impossibilité de former le gouvernement<sup>11</sup>. Pour éviter l'arbitraire, les constitutions « assainies » ont en outre soumis la dissolution au respect d'un certain nombre de conditions dont la IV<sup>e</sup> République française fournit un bon exemple<sup>12</sup>. Enfin, pour assurer la stabilité gouvernementale, de nombreuses constitutions se sont inspirées de la solution allemande qui distingue la censure constructive du refus de confiance<sup>13</sup>. Par la première le Bundestag ne peut renverser un chancelier qu'en s'accordant, à la majorité absolue, sur le nom de son successeur. En revanche, un chancelier qui n'obtient pas la confiance du Bundestag peut refuser de démissionner et demander au président de la République de prononcer la dissolution pour laisser le dernier mot au peuple.

Mais, paradoxalement, plus les mécanismes de responsabilité politique ont été perfectionnés et moins ils ont joué. Rares sont les gouvernements qui tombent pour un refus de confiance ou une motion de censure. Assurés du soutien de leur majorité, soutien d'autant plus fort

---

9. Adresse en réponse au discours du trône, contrôle de plus en plus détaillé du budget, interpellations, résolutions, questions orales avec ou sans débat, commissions d'enquête et de contrôle, etc.

10. Ainsi en Italie ou également dans plusieurs nouvelles constitutions des ex-démocraties populaires.

11. Ainsi en Allemagne fédérale, en Italie ou en Grèce, par exemple.

12. Dissolution interdite pendant les dix-huit premiers mois d'une législature et possible ultérieurement si deux crises ministérielles sont survenues dans les conditions constitutionnelles en l'espace de dix-huit mois : soit deux refus de confiance, deux censures, ou une censure et un refus de confiance votés à la majorité absolue des députés à l'Assemblée.

13. France (art. 49), Espagne, Belgique, Hongrie, Pologne, Slovaquie, par exemple.

qu'encadré par les recettes du parlementarisme rationalisé, ils jouissent d'une irresponsabilité de fait. A peine peut-on citer la chute du gouvernement Pompidou en 1962, de James Callaghan en 1979, de Helmut Schmidt en 1982, ou de Romano Prodi en 1998. L'arbitrage populaire par le jeu de la dissolution relève le plus souvent de l'illusion. Qu'il suffise ici d'évoquer la IV<sup>e</sup> République. Le gouvernement démissionnait car il rassemblait contre lui une majorité relative de voix, certes peu susceptibles de le renverser constitutionnellement, mais suffisamment nombreuses pour l'empêcher de gouverner. Nécessitant deux crises ministérielles constitutionnelles en l'espace de dix-huit mois, la dissolution était impossible puisque remise aux mains des parlementaires qui, peu pressés de comparaître devant leurs électeurs, « calibraient » leurs votes pour handicaper le gouvernement sans risquer d'être dissous. Cette « démocratie sans le peuple » que dénonçait naguère Maurice Duverger ne fonctionne que par « replâtrages » ministériels, comme le montrent maints régimes parlementaires multipartisans, telles l'Italie ou la Belgique.

9

Un examen plus attentif des crises ministérielles dans les régimes parlementaires montre en outre que la mise en cause du gouvernement par le Parlement s'explique le plus souvent par la défection d'une partie de membres de la majorité et non par l'appel au principe de responsabilité. Qui ne se souvient de Paul Ramadier contraint de se séparer des ministres communistes parce que deux d'entre eux avaient voté à l'Assemblée nationale contre le gouvernement dont ils faisaient partie ? Et combien de crises ministérielles ne sont en fait qu'une guerre d'usure entre associés rivaux cherchant à renégocier leur part du gâteau ? Il est même des cas où le gouvernement organise lui-même sa chute. Quand le chancelier Brandt se voit refuser la confiance par le Bundestag en 1972, c'est à sa demande et par abstention volontaire de ses propres partisans, de manière à demander une dissolution qui permette aux électeurs de choisir entre le CDU et le SPD, incapables de se départager à la chambre. Succédant à Helmut Schmidt en 1982 à la suite d'une censure constructive, Helmut Kohl reprend le stratagème de 1972 pour que le peuple donne son aval à la nouvelle coalition CDU-FPD. Quand les communistes italiens décident, en 1978, de mettre un terme au compromis historique, le président Andreotti, contraint de démissionner... se succède à lui-même avec un gouvernement tripartite... qui est renversé devant le Sénat par 150 voix contre 149 ! « On a fait tomber la fiction, pas le gouvernement », disent les sénateurs en quittant l'assemblée avant le vote, car, en refusant formellement la confiance, ils permettaient

la dissolution que chacun désirait. On objectera alors que de tels procédés renvoient finalement les parlementaires devant leurs électeurs et que rien n'est plus démocratique. Peut-être, mais les manœuvres partitocratiques initiales en font plutôt un hommage du vice à la vertu.

Ajoutons d'ailleurs qu'en régime parlementaire la mise en minorité du gouvernement ne l'oblige pas nécessairement à démissionner (c'est le cas par exemple au Royaume-Uni ou en Italie). De janvier à août 1924, le cabinet Ramsay MacDonald a essuyé dix défaites à Westminster avant de se retirer. A Rome, le gouvernement Craxi a survécu à plus de 360 mises en minorité à la Chambre des députés. Mis en minorité sur la ratification du traité de Maastricht à propos du volet social, John Major a refusé d'en tenir compte, expliqué qu'une nouvelle mise en minorité entraînerait une dissolution... et obtenu illico la confiance des « rebelles ». Ainsi, la mise en cause de la responsabilité politique s'avère souvent illusoire. Nombreux sont les leaders qui semblent indestructibles. Churchill a attendu ses 80 ans pour se retirer de la vie politique. Harold Wilson n'a quitté le pouvoir que par lassitude. Mrs Thatcher a été renversée au sein du parti conservateur et non au Parlement. On objectera que, selon la théorie du *mandate*, le parti représente le peuple qui l'a élu et que cette révocation peut s'interpréter comme une responsabilité démocratique. Gageons que le désir de rester au pouvoir le plus longtemps possible n'a pas été pour rien dans le soudain attachement des conservateurs au principe d'*accountability*<sup>14</sup>. Dans la France semi-présidentielle, le Premier ministre-fusible, irresponsable en fait devant le Parlement, ne saute que parce que le courant passe trop entre le peuple et lui et plus assez entre lui et le chef de l'État. Responsabilité démocratique ou vieille règle féodale de fidélité du vassal envers son suzerain ?

En matière de responsabilité et par neutralisation majoritaire des procédures, tout semble affaire de culture politique et d'appréciation

---

14. L'inexistence d'un mot français susceptible de traduire la pluralité de sens de ce terme conduit le professeur Jack Hayward, fin connaisseur de nos mœurs et de nos institutions, à affirmer, *tongue in cheek*, que c'est la preuve de l'incapacité des Français à comprendre et accepter l'idée même de la responsabilité. Disons simplement que le concept d'*accountability* suppose que quelqu'un qui a la charge d'une fonction (qui en a la responsabilité) est comptable de ses actes et doit donc rendre compte. Être responsable, c'est être comptable. La racine du mot *accountability* n'est donc pas si différente en français et en anglais, mais trop nombreux sont chez nous les personnes en charge qui n'ont pas été amenées à rendre des comptes d'où le désagréable sentiment d'une impunité de la classe politique qui conduit les citoyens à suspecter les élus et à s'en détourner.

personnelle. Alors que le gouvernement Jospin refuse de démissionner pour l'incendie de la paillote « Chez Francis », deux ministres belges quittent le gouvernement après la découverte des affaires de dioxine. Pour avoir imprudemment utilisé une carte de crédit officielle pour de menus achats personnels, une ministre scandinave démissionne dès que l'affaire est connue. Mis en cause dans l'affaire Elf, Roland Dumas se fait longtemps « tirer l'oreille » avant de se mettre « en congé » du Conseil constitutionnel... Autant d'exemples qui montrent, s'il en était besoin, le fossé qui sépare la théorie constitutionnelle de la pratique de nos régimes partitocratiques. Quand l'exécutif est à la tête d'une majorité, la discipline partisane annihile les techniques juridiques de mise en cause de la responsabilité politique. Quand le Parlement est écartelé entre partis coalisés mais rivaux, l'excès de responsabilité tue la responsabilité et la *combinazione* remplace l'*accountability*.

11

Faudrait-il donc conclure à l'inanité de la responsabilité politique ? L'exemple récent de la démission de la Commission Santer prouverait le contraire. Pourtant les conclusions du comité d'experts indépendants qui ont provoqué sa chute ressemblent à s'y méprendre à un faire-part de décès : « Chacun doit se sentir comptable de ce qu'il gère. A travers les études menées par le Comité, il a été trop souvent constaté que le sens de la responsabilité est dilué dans la chaîne hiérarchique. Il devient difficile de trouver quelqu'un qui ait le moindre sentiment d'être responsable. Or ce sentiment de responsabilité est essentiel. On doit le trouver, en premier lieu, auprès des commissaires et leur collègue. La tentation de vider la notion de responsabilité de tout contenu effectif est dangereuse. Cette notion constitue la manifestation ultime de la démocratie<sup>15</sup>. »

Trop nombreux sont, il est vrai, aujourd'hui, les cas de responsabilité politique qui restent sans solution. Lassée, l'opinion s'éloigne du politique. Il lui faut des coupables, d'où le retour en force du procès pénal. Faut-il s'en réjouir ? On remarquera que bien souvent ne doivent rendre des comptes que les vaincus. On l'a bien vu au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ou après l'effondrement du mur de Berlin. Tout dépend d'ailleurs de la leçon que veulent en tirer les vainqueurs. Les époux Ceausescu ont été mis à mort après une parodie de procès judiciaire qui permettait de masquer les ambiguïtés de la transition

---

15. Rapport du comité des sages, *Le Monde*, mercredi 17 mars 1999, p. 19.

roumaine. En revanche, si l'ex-premier ministre Tojo a été condamné à mort après la défaite japonaise, l'empereur Hiro Hito a été épargné par les Américains soucieux de s'en faire un rempart contre le communisme en prévision de la « guerre froide ». Le démocrate se réjouira de voir la Chambre des Lords accorder l'extradition du général Pinochet vers l'Espagne. Mais, au même moment, Boris Eltsine cerné par les scandales et les affaires de corruption échappe à la destitution par une série de limogeages qui désarment la Douma. Pour avoir fait espionner ses adversaires démocrates et menti au sujet des « plombiers » du Watergate, le président Nixon démissionne après déclenchement d'une procédure d'*impeachment* par la Chambre des Représentants. A l'inverse, après force demandes de pardon et étalage *ad nauseam* de ses pratiques sexuelles, le président Clinton échappe à l'*impeachment* faute des 67 voix sénatoriales nécessaires à sa destitution<sup>16</sup>.

12

Mis en cause à propos du financement occulte du RPR, le cas du président Chirac est encore plus complexe. Politiquement irresponsable, il bénéficie en outre d'une immunité pénale pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions (article 68 de la Constitution<sup>17</sup>). Mais *quid* des actes accomplis en dehors de celles-ci et pour lesquels l'article 68 ne dit rien ? Interrogée sur ce point, Élisabeth Guigou, ministre de la Justice, a estimé que le président pouvait être traduit devant les tribunaux. Cette interprétation est possible, mais le silence de l'article 68 peut tout aussi bien signifier que le président jouit d'une immunité totale. La doctrine était fort hésitante sur ce dilemme envenimé par la cohabitation quand la France a été sollicitée de ratifier le traité portant statut de la Cour pénale internationale qui dispose en son article 27 : « Le présent statut s'applique à tous, de manière égale, *sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle*. » Saisi de la compatibilité de ces dispositions avec l'article 68 C, le Conseil constitutionnel tranche, le 22 janvier 1999 : « [...] considérant qu'il résulte de l'article 68 de la Constitution que le président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors les cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité ; qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa respon-

---

16. Le Sénat a repoussé le motif d'inculpation pour parjure par 55 voix contre 45 et pour obstruction à la justice par 50 voix contre 50.

17. Art. 68 C : « Le président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux Assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice. »



sabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de justice, selon les modalités fixées par le même article ; considérant qu'il suit de là que l'article 27 du Statut est contraire au régime particulier de responsabilité institué par l'article 68 de la Constitution [...]» Au terme d'une solide démonstration juridique, Michel Troper affirme : « Pour les actes de la fonction il est irresponsable, sauf le cas de haute trahison. Pour les autres actes, qu'ils aient été commis pendant le mandat ou avant, il est pénalement responsable mais, tant qu'il est en fonction, il ne peut être accusé que par les assemblées. Il reste cependant soumis, pour ces autres actes, à la responsabilité civile de droit commun. Après la fin de son mandat, en revanche, il peut être poursuivi normalement devant une juridiction ordinaire<sup>18</sup>. » En conséquence, le procureur Yves Bot conclut le 19 mars 1999 à l'incompétence de la justice pénale ordinaire, tout en reconnaissant l'existence de « présomptions » contre M. Chirac et en laissant au Parlement la possibilité d'une saisine de la Haute Cour de justice. Le 15 avril le juge d'instruction Desmure suit le procureur et se déclare incompetent pour instruire sur des faits impliquant le chef de l'État, tout en confirmant implicitement l'existence d'indices « graves et concordants » contre lui. Le 23 avril, le juge Xavière Siméoni, chargée de l'enquête sur les emplois, présumés fictifs, de la mairie de Paris, estime que l'audition de Jacques Chirac en tant que témoin « n'apparaissait pas, en l'état actuel des éléments de l'information, susceptible d'apporter des éléments utiles à la manifestation de la vérité ». Peu au fait des subtilités du raisonnement juridique, l'opinion publique ironise, s'étonne ou s'indigne car, si la voie de la Haute Cour de justice reste ouverte, les précédents laissent mal augurer de son efficacité. Comme on a pu le montrer ailleurs<sup>19</sup>, le recours aux juridictions politiques ou aux juridictions d'exception est plus qu'insatisfaisant et se traduit soit par l'impunité par jeu de la prescription ou des lois d'amnistie, soit par l'arbitraire ou la vindicte.

13

Ne reste alors que le juge pénal ordinaire, mais sa compétence est refusée par la Cour de cassation qui s'y oppose depuis 1963, pour des raisons souvent critiquées par la doctrine. Créer alors un système mixte avec une juridiction politique spéciale mais fonctionnant selon les seules règles du droit pénal, telle est la solution trouvée au drame du sang contaminé par la révision constitutionnelle de 1993. Pourtant la com-

18. « Comment décident les juges constitutionnels », *Le Monde*, 13 février 1999, p. 16.

19. Chr. Bidégaray et Cl. Emeri, *La Responsabilité politique*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1998.

position, les compétences, le fonctionnement et, finalement, la décision de cette Cour<sup>20</sup> ont donné lieu à tant de critiques qu'on peut douter de son avenir. « Abandonnons la Cour de justice à son triste sort ! » écrit Olivier Beaud dans *Libération*, le 7 mars 1999. Quant à Olivier Duhamel et Georges Vedel, ils font leur *mea culpa* dans *Le Monde* en rejetant une « logique de l'absurde » à laquelle ils avaient souscrit pour « limiter les dégâts »<sup>21</sup>, mais qu'ils abandonnent au vu des insuffisances avérées de la Cour de justice. Pour nos deux collègues : « D'une compétence concurrente de la juridiction politique, on est hélas passé à une compétence exclusive. Cette erreur a été maintenue en 1993. C'est elle qu'il faut réparer. Et cette fois franchement [...] en établissant une compétence exclusive des tribunaux de droit commun<sup>22</sup>. » La faute pénale d'un ministre doit être jugée par un tribunal pénal ordinaire, mais, ajoutent-ils, l'erreur politique (presque toujours collective et involontaire) ne saurait être assimilée à la faute pénale (presque toujours personnelle et intentionnelle) et la frontière entre ces deux notions n'est pas claire. Aussi préconisent-ils que soit créée une commission des requêtes dotée d'une indiscutable autorité pour décider de la compétence éventuelle des tribunaux ordinaires. Hostile à la criminalisation du politique<sup>23</sup>, Olivier Beaud demande d'abandonner la Cour de justice de la République plutôt que d'essayer de la corriger. Sans écarter la solution du juge ordinaire il observe dans le même article que, « pour des faits équivalents à ceux de l'affaire du sang contaminé, c'est-à-dire des cas d'impéritie de l'État, des exemples d'erreurs ministérielles sans improbabilité ni malhonnêteté, le juge tout court n'est pas compétent. Seul l'est le Parlement qui est l'organe constitutionnel de contrôle des gouvernants. Bref, jugement judiciaire non, contrôle politique oui ! ».

Ainsi, le retour au droit politique est la solution à laquelle se rallient tous ceux qui s'inquiètent des insuffisances criantes de la Cour de justice de la République. Que l'opposition puisse à elle seule susciter la création d'une commission d'enquête, que celle-ci ne soit pas bridée par

---

20. Relaxe de Laurent Fabius et Georgina Dufoix, condamnation d'Edmond Hervé mais avec dispense de peine.

21. Lors de la création, sous l'autorité du doyen, du comité pour la révision de la Constitution.

22. O. Duhamel et G. Vedel, « Le pénal et le politique », *Le Monde*, 3 mars 1999

23. Voir notamment son remarquable ouvrage, *Le Sang contaminé* Paris, PUF, coll. « Béhémot », 1999, et les nombreux articles qu'il a publiés depuis dans la presse.

les instructions judiciaires, qu'un large écho lui soit donné dans les médias et même que soit restaurée la responsabilité individuelle des ministres devant les députés, tels sont les souhaits d'Olivier Duhamel et de Georges Vedel. « On ne doit pas accepter que le pénal absorbe tout, mais au contraire réinventer le contrôle démocratique des erreurs politiques ! » Certes, mais quel vaste chantier en perspective ! Autant construire les villes à la campagne pour que l'air y soit plus pur ! La réactivation du Parlement et de la conscience citoyenne suppose en effet de sérieux changements des mentalités et des pratiques. On voit mal comment on pourrait mettre un terme à l'esprit partisan qui anime les parlements. Comment ignorer qu'une commission d'enquête n'est souvent créée que pour établir un contre-feu à la demande présentée par le parti adverse et/ou dans l'autre assemblée ? Comment oublier ces députés socialistes qui s'abstenaient de nommer les juges parlementaires de la Haute Cour de justice pour retarder d'autant le jugement de l'affaire « Carrefour du développement », puis celle du « sang contaminé » – abstention qui n'a cessé qu'en 1992 à la suite de l'admonestation (tardive) de François Mitterrand et avec l'assentiment de Laurent Fabius ? Et que dire de la rocambolesque expédition hélicoptérée commandée par le ministre de l'Intérieur et le garde des Sceaux, en novembre 1996, dans l'Himalaya, pour tenter de retrouver le supérieur hiérarchique du procureur adjoint d'Évry afin de « savoir s'il confirmait la décision de son adjoint » d'auditionner M<sup>me</sup> Tiberi dans le cadre de l'enquête sur les emplois présumés fictifs au conseil général de l'Essonne ? Quant à espérer en la salutaire réaction du public, on peut l'appeler de ses vœux... sans se faire trop d'illusions. Malgré leurs démêlés judiciaires, maints hommes politiques parviennent à conserver la confiance de tout ou partie de leur électorat en jouant du marketing politique, des manipulations d'image ou de l'appel aux vieilles solidarités. Les investigations des médias remplacent mal la motion de censure, comme le montre l'affaire Monica Lewinsky. La retransmission télévisée des témoignages contre le président Clinton n'a finalement suscité chez les Américains que lassitude et souhait de clore ce dossier au plus vite.

15

Pourtant la multiplication des scandales, des enquêtes parlementaires et judiciaires, des motions de censure, des interpellations ou des mises en examen prouve bien que le principe de responsabilité reste encore un principe de référence des démocraties contemporaines. Telle la lumière d'un astre mort, il éclaire encore le citoyen et la classe politique, mais l'État de droit démocratique semble aujourd'hui à court d'idées pour le

faire survivre. Le droit parlementaire et les juridictions politiques ont montré leurs limites. L'intervention du juge ordinaire n'est guère plus satisfaisante pour trancher de questions éminemment politiques. Quant à l'appel au citoyen il semble manquer d'écho, soit que le chômage le préoccupe au premier chef, soit que l'écœurement le gagne et qu'il se détourne de la vie publique, soit même qu'il soit tenté par la violence populiste... L'« invention démocratique » semble aujourd'hui en panne et incapable de trouver des solutions politiques à la crise du politique. Décidément, Jean-Jacques Rousseau n'avait pas tort de déclarer : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes<sup>24</sup>. »

---

## R É S U M É

---

*Pas de pouvoir sans responsabilité : telle est la recette du constitutionnalisme démocratique. Les gouvernants sont comptables de leurs actes devant les gouvernés. Inventée sous forme pénale et souvent arbitraire, la responsabilité des ministres est progressivement devenue politique et réglementée, la démission remplaçant la décollation. Mais, avec l'apparition de la discipline partisane et de la « démocratie des partis », les recettes du régime représentatif ne jouent que marginalement, quand elles ne sont pas annihilées par la discipline majoritaire ou les dissensions du multipartisme. Responsables, parfois coupables, les gouvernants semblent bénéficier d'une immunité qui conduit l'opinion à se tourner vers le juge pour demander des comptes. Mais une solution judiciaire aux problèmes essentiellement politiques de la gouvernance n'est pas nécessairement plus efficace. Ni la « démocratie des partis » ni la « démocratie du public » ne parviennent à ranimer un principe naguère efficace contre l'absolutisme mais aujourd'hui neutralisé par la professionnalisation du politique. Trouver une solution politique à la crise du politique est donc le défi lancé aux démocraties contemporaines.*