

---

CHRISTIAN BIGAUT  
BERNARD CHANTEBOUT

# DE L'IRRESPONSABILITÉ PRÉTENDUE DES MINISTRES SOUS LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

« **R**ESPONSABLES, MAIS PAS COUPABLES », disent les ministres. « Coupables, mais irresponsables », réplique le sentiment populaire.

77

Irresponsables pénalement. Cela va de soi. Il en a toujours été ainsi ; Benjamin Constant n'écrivait-il pas déjà en 1815 : « Les ministres seront souvent dénoncés, accusés quelquefois, punis presque jamais. » La V<sup>e</sup> République n'y a rien changé. A preuve : dans l'affaire du sang contaminé, le seul ministre reconnu coupable a été dispensé de peine...

Mais irresponsables aussi politiquement. Et cela, c'est l'apport – ô combien négatif – de la V<sup>e</sup> République. Au moins, sous les régimes antérieurs, à défaut d'une responsabilité pénale, existait une responsabilité politique. C'est ce qui caractérisait et faisait l'intérêt du régime parlementaire : le ministre fautif était chassé du pouvoir par les députés. La V<sup>e</sup> République a supprimé cette responsabilité-là : depuis 1962, aucun gouvernement n'a plus été renversé...

La cause semble entendue. Même d'éminents professeurs de droit constitutionnel font chorus là-dessus au sentiment populaire...

Et pourtant une observation rigoureuse des faits oblige à se demander si, contrairement aux apparences, les ministres ne sont pas sous la V<sup>e</sup> République plus responsables qu'ils ne l'ont jamais été dans le passé. Plus responsables politiquement d'abord. Pénalement et pécuniairement ensuite.

## UNE RESPONSABILITÉ POLITIQUE MIEUX AFFIRMÉE

La responsabilité politique des ministres est sans doute plus effective sous la V<sup>e</sup> République que sous les régimes précédents.

Certes, sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République, la durée moyenne de vie des gouvernements était de sept mois et demi. Pouvait-on dire cependant que les ministres étaient « responsables » ? Il importe de bien s'entendre sur le sens de ce terme. Il comporte une connotation morale ; dans le langage courant – celui du peuple souverain – le « responsable », c'est celui qui assume les conséquences morales, civiles ou pénales d'une faute ou d'une erreur.

Or il est constant que, sous ces deux régimes, les présidents du Conseil énergiques – tels Pinay ou Mendès France – furent renversés très rapidement et ne furent jamais rappelés aux affaires en raison même de la popularité que leur avait valu leur succès, alors que d'autres se maintinrent beaucoup plus longtemps en raison précisément de leur aptitude à créer l'équivoque et à différer le règlement des problèmes qu'ils avaient mission de résoudre. Il est également constant que des échecs flagrants et aussitôt reconnus comme tels ne furent pas sanctionnés<sup>1</sup>, et que la fonction des commissions d'enquête était davantage d'étouffer les scandales que d'en stigmatiser les responsables<sup>2</sup>.

Les chutes des gouvernements s'expliquaient par les désaccords entre les partis, les rivalités de personnes et la course aux maroquins. Le retrait de la confiance n'était que le moyen qui allait permettre une redistribution des portefeuilles. A cause de cela, le terme de « responsabilité politique » s'était à ce point éloigné de son sens premier qu'il avait fini par perdre, en France, toute signification : on n'était pas renversé parce qu'on avait commis une faute, ni même parce qu'on était en désaccord avec l'Assemblée sur la politique globale du pays. On était renversé parce que c'était le tour d'un autre de prendre la tête du gouvernement...

Quant à la responsabilité individuelle des ministres (la seule qui ait un sens, parce que les destins sont par nature individuels), elle était nulle : vu l'étroitesse des majorités possibles, la plupart des ministres du

---

1. Ainsi, le dramatique échec de l'offensive de Robert Nivelle en avril 1917, qui fit plus de 100 000 morts et provoqua les mutineries de 1917, n'empêcha pas Paul Painlevé, alors ministre de la Guerre, de devenir président du Conseil du gouvernement suivant. De même, en 1956, l'échec de l'opération de Suez, qui en Angleterre mit un terme à la carrière d'Antony Eden, n'affecta en rien celle de Guy Mollet.

2. De ce point de vue, on doit observer que l'attitude des ministres qui cherchent à se défaire de leur responsabilité sur leurs subordonnés, parfaitement analysée par O. Beaud dans « Le transfert de la responsabilité politique » (à propos des affaires Habache et Schuller-Maréchal, in O. Beaud et J.-M. Blanquer [dir.], *La Responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999), ne caractérise nullement la V<sup>e</sup> République. Sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République aussi, la « chasse au lampiste » était ouverte dès que surgissait un scandale.

gouvernement renversé se retrouvaient dans le gouvernement suivant, sauf lorsque des élections législatives venaient changer l'orientation de l'Assemblée.

La V<sup>e</sup> République a radicalement changé cette situation et restauré la responsabilité politique des ministres. Désormais, le pouvoir de sanction n'appartient plus au Parlement mais au chef de l'État. La responsabilité n'est plus principalement collective mais essentiellement individuelle ; et la sanction est beaucoup plus lourde puisqu'elle peut aboutir à l'exclusion de la vie politique.

### *Une responsabilité collective devant le chef de l'État*

Une unique fois, en octobre 1962, l'Assemblée nationale s'est permis de renverser le gouvernement. La dissolution fut aussitôt prononcée, et les élections qui suivirent ont donné naissance au fait majoritaire. Depuis ce moment, il existe au Palais-Bourbon une majorité absolue – ou quasi absolue pendant la période 1988-1993 – décidée à soutenir un gouvernement. Lors des élections législatives, c'est par rapport au président de la République que cette majorité se constitue : le plus souvent, elle est élue pour soutenir l'action présidentielle ; parfois – en 1986, 1993 et 1997 – elle l'est pour s'opposer à lui.

79

Dans le premier cas, elle soutiendra quoi qu'il arrive le gouvernement nommé par lui. Même si une partie de la majorité est sourdement hostile à la personne du Premier ministre, comme ce fut le cas pour MM. Chaban-Delmas, Barre, Mauroy ou Rocard, elle considère qu'il n'appartient qu'au chef de l'État, qui l'a choisi, de le renvoyer. Dans le second cas, elle s'oblige à faire preuve d'unité autour du gouvernement issu de ses rangs pour ne pas donner au chef de l'État l'occasion d'exploiter les dissensions en son sein. Dans les deux cas donc, la majorité renonce à faire jouer la responsabilité ministérielle et va jusqu'à neutraliser les autres formes de contrôle parlementaire, telles que les questions orales ou les commissions d'enquête en ce qu'elles pourraient nuire au gouvernement.

Chef de la majorité, le Premier ministre des périodes de cohabitation n'est en fait responsable devant personne puisque le président de la République ne peut le renvoyer et que la majorité parlementaire le soutient. Les électeurs sont ses seuls juges.

Mais en période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, c'est devant le président de la République que le gouvernement est collectivement responsable. En dépit des dispositions de l'article 8.1 de la Constitution, qui dispose qu'il ne peut être mis fin à

ses fonctions que sur présentation par lui de la démission du gouvernement, le Premier ministre ne tient en fait son emploi que du président et est révocable *ad nutum* par celui-ci : Michel Debré fut le premier à être ainsi remercié en 1962, suivi par Jacques Chaban-Delmas en 1972, Michel Rocard en 1991 et Édith Cresson en 1992 ; soit quatre Premiers ministres sur les seize qui se sont succédé depuis 1958. Il importe cependant d'observer que, pour deux de ces quatre Premiers ministres, le Président ne faisait que suivre – avec retard – le vœu de l'Assemblée : le renvoi de Chaban-Delmas en 1972 s'expliquait par la nécessité où se trouvait Pompidou, après l'échec du référendum d'avril, de calmer l'irritation du parti gaulliste (qui constituait l'essentiel de la majorité parlementaire) ; quant au renvoi d'Édith Cresson, il s'expliquait par son incapacité à faire adopter par l'Assemblée, même sous la menace de l'article 49.3, la réforme du mode de scrutin voulue par le président. Ainsi devrait-on apporter une réserve à l'affirmation trop catégorique selon laquelle le Premier ministre a cessé d'être responsable devant l'Assemblée. S'il l'est d'abord devant le président, l'avis des députés n'est pas sans incidence sur les décisions de celui-ci.

Mais la responsabilité des ministres sous la V<sup>e</sup> République est surtout individuelle.

### *Une responsabilité principalement individuelle*

En vertu de l'article 8, alinéa 2 de la Constitution, les ministres peuvent être individuellement révoqués par le président de la République à la demande du Premier ministre. C'est une disposition relativement nouvelle qui n'existait pas sous la III<sup>e</sup> République : la solution pour se défaire d'un ministre incompetent ou insupportable résidait alors dans la démission collective du gouvernement et la reformation immédiate d'un nouveau cabinet dont il était exclu ; il en allait d'ailleurs de même à l'étranger, ce qui n'était pas sans danger puisque ce fut là l'origine du coup de Prague en février 1948. Sous la IV<sup>e</sup> République, rien n'était prévu à ce sujet par la Constitution. Mais quand, en mai 1947, les ministres communistes votèrent contre le gouvernement Ramadier tout en refusant de démissionner, le président du Conseil, en accord avec le président Vincent Auriol considéra qu'ils étaient démissionnaires et procéda à leur remplacement. Ce précédent devait d'ailleurs se renouveler en 1955 avec le départ forcé des ministres gaullistes du gouvernement Edgar Faure.

Sous la V<sup>e</sup> République, l'article 8.2 a pour but de conférer un véritable pouvoir disciplinaire au Premier ministre sur les autres membres

du gouvernement. A la différence de l'alinéa 1<sup>er</sup>, l'alinéa 2 de l'article 8 ne figure pas dans l'énumération des pouvoirs présidentiels dispensés du contreseing. Donc il ne s'agit pas d'un pouvoir propre du président qui devrait, selon la règle traditionnelle du contreseing, se considérer comme lié par la demande du Premier ministre. Dans les faits, tous les présidents ont considéré que le pouvoir de révocation des ministres était un de leurs pouvoirs propres : le Premier ministre propose, le chef de l'État décide souverainement.

Cette interprétation présidentielle peut aboutir, en période de cohabitation, à faire paradoxalement du chef de l'État minoritaire l'arbitre des conflits au sein de la majorité. Un avant-goût en a été donné en 1987 quand François Léotard, ministre de la Culture, entreprit de se dresser contre Jacques Chirac Premier ministre. Un ferme rappel à la discipline majoritaire suffit alors à le faire rentrer dans le rang. Hors de ces périodes de cohabitation, l'interprétation présidentielle de l'article 8.2 va plus loin. Lorsqu'il souhaite se défaire d'un ministre, le chef de l'État n'attend même pas une proposition du Premier ministre et décide seul. Jacques Soustelle, dans *L'Espérance trahie*<sup>3</sup> rapporte comment, le 5 février 1960, c'est lui-même qui apprit sa révocation à M. Debré et la réaction étonnée de celui-ci : « Mais comment est-ce possible ? Je l'ai vu il y a une heure et il ne m'en a rien dit ! »

En revanche, il peut être difficile pour un Premier ministre d'obtenir la révocation d'un des membres de « son » gouvernement. En août 1961, Michel Debré dut mettre sa propre démission dans la balance pour arracher au général de Gaulle celle d'Edmond Michelet. De même, ni Pierre Mauroy ni Michel Rocard n'osèrent demander à François Mitterrand celle de ministres qui bafouaient ouvertement leur autorité, mais qu'ils n'avaient pas choisis.

La révocation, qui n'est que très exceptionnellement motivée par un communiqué de presse de l'Élysée, revêt diverses formes selon les cas. La plus brutale est le remplacement ; ainsi le décret du 13 janvier 1960 indique-t-il : « M. Wilfrid Baumgartner est nommé ministre des Finances en remplacement de M. Antoine Pinay. » Lorsque le nombre des ministres à remercier est élevé, on opère un « remaniement technique ». Ainsi procédèrent Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac en janvier 1976 pour faire sortir du gouvernement MM. Pierre Abelin, André Jarrot, Aymard Achille-Fould, Jean-François Deniau et Gérard

3. J. Soustelle, *L'Espérance trahie*, Paris, La Table ronde, 1967.

Ducray. Ce « remaniement », lorsqu'il est d'une ampleur encore plus importante, aboutit à la formation d'un nouveau cabinet ; ainsi naquirent le second gouvernement Barre en mars 1977, dans lequel ne figuraient plus MM. Guichard, Lecanuet et Poniatoski, ainsi que le troisième gouvernement Mauroy en mars 1983, qui supprima les ministères d'État, et le second gouvernement Juppé en novembre 1995 dont disparut l'essentiel du contingent féminin qui avait fait l'originalité du cabinet « Juppé I ». Lorsqu'on veut ménager les susceptibilités ou les apparences, il est également possible d'exiger du ministre concerné qu'il démissionne « spontanément », comme il advint notamment à Charles Hernu après l'affaire du *Rainbow Warrior*...

82

Les motifs de la révocation ou du départ provoqué sont extrêmement variés. Ce peut être évidemment le désaccord avec la politique présidentielle comme pour MM. Guillaumat, Soustelle, Servan-Schreiber ou Rocard ; ce peut être l'échec dans leur mission, comme pour M. Rochereau qui n'avait pas su calmer la colère paysanne, ou pour MM. Lecanuet, Poniatoski et Guichard, incapables de préparer efficacement les élections législatives de 1978 ; ce peut être le manque de professionnalisme, comme pour plusieurs des « représentants de la société civile » du gouvernement Rocard ou pour M. Dondoux en juillet 1999 ; ce peut être aussi l'ampleur des critiques parlementaires comme pour M. de Guiringaud lors de la crise libanaise ; ce peut être l'échec lors d'une élection législative comme pour MM. Pleven et Schumann en 1973, ou sénatoriale comme pour M. Cavaillé en 1980 ; ce peut être, également, des difficultés judiciaires comme pour MM. Dechartre en 1972, Tapie en 1992, Roussin, Carignon et Longuet en 1994 ou Strauss-Kahn en 1999. Ces derniers motifs de départ forcé réintroduisent, à l'intérieur du régime présidentiel, une sorte de responsabilité médiate des ministres devant le Parlement, devant le corps électoral et, plus généralement, devant l'opinion aux yeux de laquelle les ministres, comme la femme de César, doivent être insoupçonnables.

Si les motifs de la révocation sont souvent incertains, ses conséquences sont plus sévères que par le passé, puisque, en vertu de l'article 23 de la Constitution, le ministre remercié ne retrouve pas son siège au Parlement. Continuant pendant six mois à percevoir son traitement ministériel, il se trouve ensuite exclu de la vie politique nationale, à moins que son suppléant ne consente à démissionner pour provoquer une élection partielle (ce qui n'a rien d'automatique, surtout lorsque le président ou le Premier ministre, craignant les résultats de l'élection partielle, incitent au contraire celui-ci à conserver son mandat !). En

pratique, beaucoup des anciens ministres évincés de la vie politique ont pu retrouver – non sans problèmes parfois – des emplois de haut niveau dans le secteur privé ou parapublic<sup>4</sup>. Mais certains, qui n'étaient pas les moins capables ni les plus coupables – Robert Boulin et Pierre Bérégovoy –, dans l'amertume de voir leur honneur terni et leur carrière brisée par des fautes vénielles, n'hésitèrent pas à s'administrer le châtiement suprême.

Ainsi ne peut-on pas dire que la responsabilité politique des ministres a été abolie par la V<sup>e</sup> République. Elle a au contraire été restaurée par celle-ci dans sa dimension individuelle, celle qui prioritairement importe pour les intéressés. Mais, en outre, l'évolution du régime a renforcé les responsabilités pénales et financière des gouvernants.

## L'ÉBAUCHE D'UNE RESPONSABILITÉ PÉNALE ET FINANCIÈRE

83

Parce que le rôle de l'État s'est accru dans des proportions gigantesques et que les conséquences morales et matérielles de son action et de ses manquements ont augmenté en proportion, la responsabilité des ministres ne pouvait, dans un pays progressivement gagné par la manie procédurière américaine, se limiter au seul risque d'une révocation. Contre le vœu quasi unanime de la classe politique, mais sous la pression des médias, la V<sup>e</sup> République va voir s'instaurer, en marge de leur responsabilité politique, une responsabilité pénale et même financière des ministres.

### *Les prémices d'une responsabilité pénale*

De tout temps on a considéré que, de par la nature même de leurs fonctions, les ministres ne pouvaient être assimilés aux citoyens ordinaires sur le plan de la responsabilité pénale. Il en allait déjà ainsi sous la monarchie, où le roi seul pouvait les poursuivre. La Révolution, par la loi du 27 avril 1791, posa le principe de leur responsabilité pénale, mais en l'édulcorant par un insurmontable obstacle de procédure : « Aucun ministre en place ou hors de place ne pourra, pour fait de son administration, être traduit en justice en matière criminelle qu'après un décret du Corps législatif prononçant qu'il y a lieu à accusation. » Ce filtre fut

---

4. Voir l'article de J.-L. Bodiguel, « Que sont ministres devenus ? », *Pouvoirs*, n° 36, 1986, p. 135 sq.

maintenu par les régimes qui suivirent, de sorte que – sauf en périodes révolutionnaires – les ministres ne furent pratiquement jamais poursuivis. Et l'habitude se prit de considérer qu'ils étaient en fait irresponsables.

Sous la III<sup>e</sup> République, l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 prévoit : « Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. » Cet article est alors interprété comme instituant une dualité de juridiction : les ministres sont normalement justiciables des tribunaux ordinaires, bien que la Chambre des députés puisse les y soustraire en les renvoyant devant le Sénat. En fait, la question, à l'époque, demeure sans intérêt pour les particuliers. Certes, M. Hauriou<sup>5</sup> admet que les ministres peuvent être poursuivis devant les juridictions répressives de droit commun et rappelle même qu'en matière criminelle il est impossible d'élever le conflit au prétexte que l'acte incriminé serait administratif. Mais, en pratique, le système judiciaire leur apparaissant alors comme trop dépendant du gouvernement, et l'État plus solvable que les gouvernants, c'est aux tribunaux administratifs que les victimes s'adressent pour demander réparation des dommages. La responsabilité de l'administration absorbe la responsabilité individuelle des ministres<sup>6</sup>.

84

La Constitution de 1946, dans son article 57, maintient le système existant. De même, bien qu'elle ait changé la rédaction de l'article concernant la responsabilité pénale des ministres, la constitution de 1958 ne vise pas autre chose. Son article 68.2 dispose en effet : « Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. La procédure définie ci-dessus [c'est-à-dire le jugement par la Haute Cour] leur est applicable ainsi qu'à leurs complices *dans le cas de complot contre la sûreté de l'État* [...] » A la première lecture, ce texte pouvait s'interpréter comme maintenant la dualité de juridiction et même comme réservant la compétence de la Haute Cour aux atteintes à la sûreté de l'État.

---

5. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1929, p. 419.

6. Durant tout le cours de la III<sup>e</sup> République, deux ministres seulement furent condamnés : Charles Baihaut en 1893 par la cour d'assises de Paris parce qu'il avait avoué avoir perçu des pots-de-vin dans le cadre de la construction du canal de Panama ; Louis Malvy en 1918 par le Sénat constitué en Haute Cour pour son attitude pacifiste durant la guerre. Le cas de Joseph Caillaux est à mettre à part puisqu'il ne fut pas poursuivi en qualité de ministre mais comme auteur de complot contre la sûreté de l'État.



Telle ne sera pourtant pas l'interprétation qu'en fera la chambre criminelle de la Cour de cassation. Son arrêt « de Blignières contre Frey » du 14 mars 1963 posera même en principe, au contraire, que les ministres ne sont responsables *que* devant la Haute Cour sur mise en accusation par les deux chambres statuant au scrutin public et à la majorité absolue. Certainement très critiquable sur le plan juridique, cette interprétation se comprend dans son contexte historique : alors que depuis soixante ans les ministres n'avaient jamais été poursuivis devant les juridictions ordinaires pour des crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, il n'eût pas été conforme à l'esprit des nouvelles institutions que cette immunité de fait leur fût retirée par une V<sup>e</sup> République dont la caractéristique majeure est le renforcement de l'exécutif.

Mais ce qui apparaît plus fâcheux dans cet arrêt, et dans ceux qui suivront, c'est la portée très extensive qu'il confère à l'expression « dans l'exercice de leurs fonctions », y incluant entre autres délits la diffamation en période électorale. M. Kamto, en 1991, résume ainsi la jurisprudence de la chambre criminelle : « [...] la Haute Cour de justice est seule compétente pour connaître des faits délictueux de toute nature commis par un ministre en fonction<sup>7</sup>. » Et comme la Haute Cour ne peut être saisie que par un vote identique des deux assemblées, statuant au scrutin public et à la majorité absolue, l'irresponsabilité pénale des ministres apparaît comme un principe quasiment absolu, au point même que les assemblées négligent généralement d'élire les membres de cette institution inutile<sup>8</sup>.

Cette attitude de la chambre criminelle fut loin d'avoir le soutien de l'ensemble du corps judiciaire qui souvent refusa l'immunité aux ministres quand leur action se situait sur le terrain de la politique politicienne. Ainsi Gaston Defferre, Jack Ralite, Georges Fillioud, Jack Lang et Pierre Joxe furent-ils condamnés pour diffamation<sup>9</sup>. Mais ces cas de résistance restaient isolés, et le ministre condamné qui allait en cassation était assuré de son impunité.

7. M. Kamto, « La responsabilité pénale des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 1991 p. 1271.

8. Voir B. Mathieu, *RFDC*, 1990, Chr., p. 735 *sq.*

9. Cette résistance des juridictions inférieures à la position de la chambre criminelle trouve sa plus belle illustration dans un arrêt « Delebarre » de la cour d'appel de Douai en date du 8 novembre 1990, par lequel la Cour, s'inclinant devant le monopole de la Haute Cour de justice pour prononcer une sanction pénale contre un ministre, se reconnaît néanmoins compétente pour statuer sur sa culpabilité et en déduire les conséquences sur le plan de sa responsabilité civile.

86 Survient l'affaire du sang contaminé. Elle se situe dans un contexte où la classe politique se trouve discréditée par les scandales financiers qui marquent le second septennat de François Mitterrand et qui, du fait de leur ampleur et des procédés qu'utilise le gouvernement pour empêcher la manifestation de la vérité (loi d'auto-amnistie, déplacement de magistrats, révocation de policiers...), ont provoqué une révolte des juges et de l'opinion. C'est au pénal que vont les transfusés. Et, puisque la Haute Cour est seule compétente, la mise en accusation des ministres responsables est demandée au Parlement. L'Assemblée, comme toujours solidaire des ministres, renâcle. Devant la réprobation unanime que soulève son attitude, elle imagine une solution : celle de retenir contre les ministres un délit mineur – la non-assistance à personne en danger – et qui, de plus, se trouve prescrit ! Le scandale est à son comble. Il est un de ceux qui coûteront cher au parti socialiste lors des élections de 1993. Il faut sortir de cette situation. Une solution simple aurait consisté, par une loi interprétative, à obliger la chambre criminelle à changer sa jurisprudence. Mais celle-ci apparaissait si confortable à la classe politique qu'elle ne put s'y résigner. Le gouvernement Balladur préféra la voie constitutionnelle. La révision du 27 juillet 1993 créa la Cour de justice de la République dont le mode de fonctionnement fut réglé par la loi organique du 23 novembre suivant. Textes mal conçus : les victimes n'ayant pas le droit de se porter parties civiles, leurs avocats n'ont d'autre solution que de présenter leurs réquisitoires à la presse ; les inspireurs des décisions ministérielles ne pouvant être poursuivis comme complices devant la Cour, un autre procès devra leur être fait, qui fera ressortir les insuffisances du premier... Mais textes qui constituent néanmoins une avancée certaine vers la responsabilité pénale des ministres. Certes la classe politique a conservé l'essentiel : le monopole de la sanction, puisque sur les quinze juges de la Cour, douze viennent des assemblées. Mais au moins, même si les ministres peuvent compter sur l'indulgence de leur juge, un procès leur est fait. C'est désormais une instance indépendante – la commission des requêtes, composée de trois magistrats de la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de deux conseillers à la Cour des comptes – qui décide de l'opportunité des poursuites. Et, parce que les particuliers savent désormais qu'il est possible de s'attaquer aux ministres, les requêtes affluent devant la commission. Au 30 juin 1999, plus de 500 requêtes avaient été enregistrées, dont 24 jugées suffisamment sérieuses pour être transmises à la commission d'instruction.

La voie pénale, certes, a de nombreux attraits pour les victimes : elle est gratuite et, de plus, lorsque la requête est admise, c'est la commis-

sion d'instruction elle-même qui recherche les preuves avec tous les moyens dont dispose l'appareil judiciaire<sup>10</sup>. En outre, sur le plan psychologique, l'action poursuivie contre une personne physique a une tout autre valeur réparatrice que celle engagée contre une entité anonyme.

Et la situation des ministres apparaît aujourd'hui d'autant plus délicate que les faits susceptibles de leur être reprochés se sont multipliés. D'une part, en effet, la législation élaborée pendant la période 1981-1993 a considérablement accru le champ d'intervention des ministères et a augmenté en conséquence leurs risques de se voir imputer des abstentions fautives. D'autre part, depuis 1990, beaucoup de textes tendant à lutter contre la corruption ont érigé en délits les manquements aux procédures administratives. Le droit administratif se mâtime de droit pénal<sup>11</sup>.

Devant l'afflux des plaintes, afin de désengorger la commission des requêtes, la chambre criminelle s'est trouvée contrainte de modifier radicalement sa jurisprudence. Par un arrêt Carignon du 26 juin 1995, suivi d'un arrêt Noir du 6 février 1997<sup>12</sup>, elle a décidé que la compétence de la Cour de justice de la République se bornerait aux actes qui ont un rapport direct avec la conduite des affaires de l'État. En conséquence, les actes détachables de l'exercice des fonctions gouvernementales relèvent dorénavant des tribunaux répressifs de droit commun.

Ainsi, qu'ils agissent dans le strict cadre de leurs fonctions officielles ou hors de ce cadre, les ministres ont aujourd'hui perdu, pour la première fois dans notre histoire, leur statut d'immunité pénale. Et il se trouvent en France beaucoup plus exposés qu'à l'étranger<sup>13</sup>.

### *Une responsabilité financière pour la première fois mise en œuvre*

La responsabilité financière des ministres a de tout temps été régie par des textes spécifiques et particulièrement redoutables, qui n'ont jamais été appliqués. Ces textes visaient à obliger les ministres à respecter la

10. Voir Chr. Bigaut, in *La Responsabilité pénale des hommes politiques*, LGDJ, 1996, p. 68 sq.

11. C'est pourquoi M. Degoffe (« La responsabilité du ministre du fait de son administration », *RDP*, 1998, p. 433 sq.) conseille aux ministres de déléguer largement leurs pouvoirs et de se dégager ainsi de leurs responsabilités.

12. Voir J. Rossetto, « L'évolution de la responsabilité pénale des ministres sous la V<sup>e</sup> République », in *La Responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 267 sq.

13. Voir Pastorel, « Droit comparé et réforme des mécanismes de jugement des ministres », *RDP*, 1996, p. 1347 sq.

limite des crédits qui leur étaient alloués par le Parlement (loi de finances du 25 mars 1817, art. 151 et 152 ; loi du 15 mai 1850, art. 9 1 ; décret du 31 mai 1862, art. 41...). Ils prévoyaient en substance que « les dépenses non créditées ou portions de dépense dépassant le crédit seraient laissées à la charge du ministre contrevenant ». La loi du 10 août 1922 prévoit encore dans son article 5 que « les ministres et administrateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre de l'avis conforme du ministre des Finances lorsque le contrôleur financier refuse de viser l'engagement d'une dépense ».

Ces textes n'ont jamais été appliqués pour deux raisons simples :

– d'abord l'absence d'une juridiction compétente. Les juridictions civiles ne pouvaient être saisies en raison de la séparation des pouvoirs ; le Conseil d'État n'aurait pu statuer que sur un arrêté de débet, que la Cour des Comptes elle-même ne pouvait alors rendre puisqu'elle ne statuait que contre les comptables ;

– en second lieu, leur sévérité excessive et la disproportion manifeste entre la fortune personnelle des ministres et le montant des dépenses engagées à tort, mais au bénéfice de l'État. Pouvait-on sérieusement demander à M. de Peyronet en 1829 de rembourser sur ses deniers les frais d'aménagement du ministère de la Justice, à Caillaux en 1881 ceux de la Cour des comptes, à Buffet le train spécial qui avait conduit Don Carlos à Boulogne ?...

Sous la V<sup>e</sup> République, l'obstacle moral n'existe plus. Car les dépenses opérées par certains ministres peu scrupuleux ne sont pas du même ordre. Ce ne sont plus de banals dépassements de crédits, mais d'authentiques détournements. L'un des mécanismes, très facile à mettre en œuvre pour y parvenir, consiste, sous prétexte d'alléger les tutelles financières, à créer des associations qu'ils dirigeront et à leur transférer des fonds publics sous forme de subventions.

En revanche, l'obstacle procédural aux poursuites subsiste. Certes, la loi du 25 septembre 1948 prévoit que les ordonnateurs sont susceptibles d'être poursuivis devant la cour de discipline budgétaire, mais elle fait précisément exception pour les ministres, ordonnateurs principaux. Contre ceux-ci, la seule procédure prévue par les textes résulte de l'article 9 du décret du 29 décembre 1962 : « Les ministres, ordonnateurs principaux de l'État, encourent à raison de l'exercice de leurs attributions les responsabilités que prévoit la Constitution », c'est-à-dire les responsabilités politique et pénale.

Quand, en 1986, éclate le scandale du Carrefour du développement, M. Nucci n'est déjà plus ministre, et sa responsabilité politique

ne peut donc plus être mise en cause. Quant à sa responsabilité pénale, qui sera effectivement engagée devant la Haute Cour par la majorité issue des élections de mars 1986, elle débouchera sur un non-lieu. Dans son arrêt du 4 avril 1990, après avoir chiffré les détournements à plus de 8 millions de francs et le recel à près de 1 400 000 francs, la Commission d'instruction constatera qu'ils sont couverts par la loi d'amnistie du 15 janvier 1990.

M. Christian Nucci peut donc se croire quitte.

Or il ne l'est pas. Car il lui reste à affronter sa responsabilité financière devant la Cour des comptes. En effet, lorsqu'une association reçoit de l'argent public, la Cour des comptes exerce sur la comptabilité de celle-ci une sorte de droit de suite qui permet de vérifier si l'argent public reçu a bien été utilisé aux fins d'intérêt général en vue desquelles il avait été versé. Et dans le cas contraire, les responsables de l'association sont déclarés « comptables de fait ». M. Nucci va se défendre comme un beau diable. Devant la Cour des comptes, il soutiendra que l'argent détourné venait des fonds secrets sur lesquels la Cour ne peut exercer son contrôle, ce qui sera admis pour partie. Puis, devant le Conseil d'État, il plaidera que les faits sont couverts par la loi d'amnistie. Mais la haute juridiction ne le suivra pas, jugeant dans son arrêt du 6 janvier 1995 que, si la loi d'amnistie l'exonère des conséquences pénales de ses malversations, elle ne fait pas obstacle à ce qu'il soit déclaré comptable de fait avec les conséquences financières qui en découlent. Et finalement, par un arrêt définitif en date du 25 septembre 1996, la Cour des comptes condamnera Nucci et son complice Chalier à reverser à l'État les sommes de 600 000 francs pour le premier et de 500 000 francs pour le second<sup>14</sup>.

89

Ainsi les ministres sont aujourd'hui plus responsables qu'ils ne l'ont jamais été dans notre histoire. On peut certes s'en réjouir. Mais il faut aussi mesurer le risque triple que comporte cette évolution. Tout

---

14. Voir C. Devos-Nicq, « La responsabilité comptable », in *La Responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 165 sq. M. Nucci n'est d'ailleurs pas le seul ministre auquel semblable mésaventure soit arrivée : déjà, en 1982, MM. Médecin et Soisson et, en 1987, quatre anciens secrétaires d'État à la Jeunesse et aux Sports – MM. Comiti, Mazeaud, Soisson encore, et Dijoud – avaient été déclarés comptables de fait par la Cour, mais pour des sommes moindres et sans aucun retentissement médiatique.

d'abord, celui de voir se multiplier les précautions au-delà du raisonnable avec une indemnisation par les contribuables des personnes lésées par ces précautions. Ensuite, le risque de subdélégations en cascade qui amèneraient le pouvoir à s'exercer à des niveaux de moins en moins compétents. Le risque enfin – nous n'en sommes certes pas encore là au plan national, mais il en existe déjà des signes pour les mandats locaux – d'une désaffection des élites pour la fonction politique.

## R É S U M É

---

*Contrairement à une idée répandue, les ministres sont aujourd'hui plus responsables qu'ils ne l'ont jamais été. Politiquement, parce que la sanction des erreurs frappe désormais individuellement – et parfois durement – ceux qui les ont commises ; pénalement depuis la création en 1993 de la Cour de justice de la République et le revirement en juin 1995 de la Cour de cassation ; enfin, financièrement comme en témoigne l'affaire Nucci.*