

Mathias Chichportich et Julien Jeanneney La Cour de justice de la République n'est pas adaptée à sa fonction

L'avocat et le professeur de droit public formulent plusieurs propositions visant à redéfinir les responsabilités politique et pénale des ministres devant l'Assemblée nationale

Rarement institution a paru plus moribonde. En juin, avant de le relaxer, le 29 novembre, Eric Dupond-Moretti, ministre de la justice, pour « prise illégale d'intérêts », la Cour de justice de la République a fini de convaincre de son infirmité.

On savait l'incongruité de la rencontre entre le prévenu et ses juges. Responsable politique, le premier était jugé par une formation composée en majorité de ses pairs : outre trois magistrats du siège, six députés et six sénateurs. Ils s'étaient déjà croisés, lors de débats parlementaires ou de questions au gouvernement. Nulle impartialité n'y était possible : ses amis politiques étaient poussés à l'indulgence ; ses opposants, à la sévérité. Cette justice ne pouvait qu'être biaisée ou suspectée de l'être. Quelle que soit la décision rendue, son autorité était destinée à être contestée.

S'y ajoutait un perniciosus mélange de genres, d'autant plus loufoque qu'il s'agissait de juger un potentiel conflit d'intérêts. Ce garde des sceaux était mis en cause par des syndicats de magistrats, en raison de mesures prises à l'encontre de magistrats, au terme d'une enquête diligentée par des magistrats. Il fut jugé après l'audition de témoins de son administration et les réquisitions du procureur général près

la Cour de cassation, sur lequel il exerce en principe son autorité hiérarchique. Parce qu'il était ministre en exercice, l'événement fut inédit. De sorte que cette juridiction a paru, de fait, se substituer à l'Assemblée nationale. C'est dans cette instance, et non au Palais-Bourbon, que se jouait son maintien ou sa démission : sa démission se serait imposée s'il avait été condamné. Ce procès a ainsi pris l'apparence d'un ersatz de mise en jeu d'une responsabilité ministérielle.

Il est vrai que la motion de censure, sous la V^e République, semble paralysée : aucun gouvernement n'a été renversé depuis octobre 1962. S'y ajoute l'abandon, au demeurant bienvenu, de la jurisprudence dite « Balladur ». Elle voulait, depuis 1992, que la mise en examen d'un ministre le forçât à démissionner du gouvernement. Cette règle était critiquée à juste titre. Elle méconnaissait la présomption d'innocence des ministres – la mise en examen n'emportant pas nécessairement condamnation.

Elle déséquilibrerait potentiellement les pouvoirs, en donnant à tout juge d'instruction la possibilité d'obtenir la démission d'un ministre. Elle fut ignorée, en l'occurrence, lorsque le ministre de la justice fut mis en examen par la commission d'instruction de la Cour de justice de

la République, puis renvoyé devant sa formation de jugement. Ainsi s'explique ce fiasco institutionnel : la Cour de justice de la République, perçue comme le dernier lieu où peut être mise en cause la responsabilité politique d'un ministre, n'est pas adaptée à cette fonction. Il reste à en tirer les conséquences.

La seule suppression de cette institution, souvent prônée, certainement souhaitable, ne suffirait pas. En confiant le relais de cette dernière au juge pénal de droit commun, on ne réglerait pas le cœur du problème : la responsabilité politique des ministres resterait bloquée et des poursuites judiciaires à raison de fautes vénielles continueraient d'affecter la bonne marche de l'action gouvernementale.



**LA SEULE
SUPPRESSION DE
CETTE INSTITUTION,
SOUVENT PRÔNÉE,
CERTAINEMENT
SOUHAITABLE,
NE SUFFIRAIT PAS**

Deux pistes méritent dès lors d'être explorées. La première consisterait à restaurer une responsabilité politique individuelle des ministres dans l'enceinte parlementaire. Une « interpellation » pourrait viser un seul d'entre eux.

Ainsi sortirait-on de la dichotomie aujourd'hui imposée par le caractère collectif de la motion de censure. Les députés confrontés aux actes d'un ministre qui leur paraissent incompatibles avec le maintien de ce dernier dans ses fonctions, quoiqu'il garde le soutien du président de la République, n'ont pour l'instant le choix qu'entre le renversement de l'intégralité du gouvernement et l'inertie.

Inviolabilité ministérielle

Cette alternative fermée ne s'est pas imposée partout. Dans différents pays ou provinces – à l'instar de l'Italie, de l'Espagne, de la Pologne, de la Suède, de l'Estonie, du Danemark ou du Québec –, des motions de censure, interpellations ou questions parlementaires peuvent forcer, en droit ou en fait, un ministre seul à la démission. En France, la neutralisation de la responsabilité ministérielle individuelle ne date que de 1958. Sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, puis de la Constitution de 1946, une responsabilité à raison des « actes personnels » des ministres s'ajoutait à la

responsabilité collective du gouvernement dans son ensemble.

Sans doute conviendrait-il d'éviter, en revenant à un tel mécanisme, l'écueil de l'instabilité gouvernementale, habituelle sous les deux précédentes Républiques. Les oppositions parlementaires en feraient, à l'évidence, un usage voué à augmenter la pression sur le gouvernement. Tout l'enjeu serait alors de limiter cette procédure aux seuls actes commis dans l'exercice des fonctions ministérielles et de l'organiser selon de règles suffisamment strictes pour échapper à des mises en cause incessantes.

La seconde piste – l'établissement d'une inviolabilité ministérielle – tendrait à réduire le risque que des juges, érigés en censeurs de décisions politiques, perturbent l'exercice de fonctions gouvernementales. Limitée à la durée du mandat ministériel, cette protection contre des actions judiciaires abusives serait circonscrite, en outre, aux seuls faits commis dans l'exercice de ce dernier. Les actes qui n'en relèvent pas resteraient susceptibles d'être réprimés, comme c'est déjà le cas, par le juge pénal de droit commun.

La protection, enfin, serait précise. Elle pourrait s'étendre du fait de la révocation du ministre par le président de la Républi-

que, soucieux d'éviter que ses actes entachent le gouvernement tout entier. L'inviolabilité pourrait également être levée par décision spécialement motivée du Conseil constitutionnel.

Ce dernier serait saisi sur requête du procureur de la République ou d'un juge d'instruction. Il se fonderait sur trois critères : l'urgence des poursuites, la gravité des faits reprochés et leur caractère manifeste. Ainsi, juger un ministre en exercice resterait possible, en cours de mandat, pour les infractions que le Conseil constitutionnel estimerait les plus sérieuses.

Raviver d'une main la responsabilité individuelle des ministres devant l'Assemblée nationale, organe politique. Recadrer, de l'autre, leur mise en cause judiciaire en se limitant, pendant leur mandat, aux infractions pénales les plus graves. Dès lors, une telle réforme permettrait d'éviter le triste spectacle offert par le procès du garde des sceaux et nos institutions en sortiraient renforcées. ■

Mathias Chichportich est avocat ; **Julien Jeanneney** est professeur de droit public à l'université de Strasbourg