

La dignité présidentielle devant le tribunal correctionnel : le procès de Jacques Chirac

par Julien JEANNENEY

Maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne

Avec plus d'un quinquennat de recul, le procès de Jacques Chirac mérite un examen approfondi. Il invite à une réflexion sur la portée des dispositions constitutionnelles relatives au président de la République par-delà leur champ d'application temporel, et sur les conditions de la mise en jeu de la responsabilité d'anciens titulaires de fonctions organiques exécutives de premier plan devant le juge pénal de droit commun.

Le 15 décembre 2011, la onzième chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris condamne Jacques Chirac à deux ans de prison avec sursis pour abus de confiance, détournement de fonds publics et prise illégale d'intérêts. Il lui est reproché d'avoir annuellement renouvelé, lorsqu'il était maire de Paris, des contrats établissant la rémunération de chargés de mission pour des prestations « fictives » – soit inexistantes, soit exercées au profit d'un autre employeur. D'autres prévenus sont condamnés à des peines mineures, égales ou inférieures à quatre mois de prison avec sursis, soit qu'ils aient bénéficié de rémunérations – François Debré, Jean-Claude Mestre, Marie-Thérèse Monier Poujade –, soit qu'ils aient profité des services d'un employé salarié par la mairie de Paris – Marc Blondel, Jean de Gaulle, François Musso –, soit qu'ils aient contribué à maintenir ces emplois – Rémy Chardon. Enfin, d'autres prévenus sont relaxés, à l'instar de Michel Roussin, ancien directeur de cabinet du maire de Paris. Aucune partie n'interjetant appel, la décision devient définitive.

De prime abord, du point de vue de la procédure pénale, le procès de Jacques Chirac n'a rien d'extraordinaire. Les faits en cause ne soulèvent aucune difficulté technique particulière. Au terme de deux instructions parallèles, les prévenus sont renvoyés devant le tribunal correctionnel par une ordonnance prise en octobre 2009 à Paris, et par une ordonnance prise en novembre 2010 à Nanterre. L'audience débute en mars 2011. Elle est très vite renvoyée du fait

de la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité à la Cour de cassation, ultérieurement bloquée par cette dernière. Elle se tient finalement du 5 au 23 septembre de la même année, trois mois avant la décision du tribunal correctionnel.

Une étude plus minutieuse révèle pourtant une double originalité de ce procès. La première tient à la qualité d'ancien président de la République du principal prévenu. L'événement est rare, propre à stimuler l'imagination (1) : certes, Louis XVI a été condamné par la Convention nationale en décembre 1792 (2), et Philippe Pétain l'a été par la Haute Cour de justice en août 1945 (3), mais il s'agit ici de la première fois qu'un ancien chef de l'État est jugé par une juridiction répressive de droit commun à raison d'infractions de droit commun. La seconde singularité tient à la durée de la procédure, exceptionnellement longue pour de tels délits. Elle s'explique au premier chef par l'inviolabilité dont a bénéficié Jacques Chirac pendant les douze années de sa présidence, qui l'a alors soustrait à tout acte judiciaire coercitif. Ces deux éléments justifient que soit examiné dans le détail ce procès. Les actes de poursuite (4), le jugement (5), les chroniques judiciaires (6) et le souvenir des participants recueillis lors d'entretiens (7) permettent d'en reconstituer les principaux aspects.

Deux principaux enseignements peuvent être tirés de cet exercice de droit constitutionnel empirique, qui poussent à nuancer certaines affirmations doctrinales courantes à propos du statut juridictionnel des anciens présidents de la République et de la responsabilité des gouvernants.

Le premier tient aux modalités de la réception de la norme constitutionnelle au-delà de son domaine d'application *ratione temporis*. D'un point de vue normatif, la Constitution ne joue presque aucun rôle lors de l'audience : la question prioritaire de constitutionnalité déposée à l'ouverture de l'au-

(1) V. par ex. la fiction d'anticipation écrite un an avant le procès, Cassiopée [Fressoz F., Robert-Diard P.], *Le procès de Jacques Chirac*, 2010, Les Arènes.

(2) V. Soboul A. (éd.), *Le procès de Louis XVI*, 1966, Julliard, Archives, p. 207 à 226.

(3) V. *Le procès du Maréchal Pétain. Compte rendu sténographique*, 1945, Albin Michel, Grands procès contemporains.

(4) Ordonnances de renvoi devant le tribunal correctionnel prises par les juges d'instruction X. Simeoni à Paris, le 30 octobre 2009, et J. Gazeaux à Nanterre, le 6 novembre 2010.

(5) TGI de Paris, 11^e ch., 3^e sect., 15 déc. 2011, Ministère public c/ Roussin, Chardon, Monier et autres (D. Pauthe, président ; C. Louis-Loyant et M. Lobry-Igelman, assesseurs).

(6) Principalement les chroniques publiées par P. Durant-Soufflant dans *Le Figaro* et par P. Robert-Diard dans *Le Monde*.

(7) L'auteur remercie, pour le temps qu'ils ont bien voulu lui consacrer, Mme Xavière Simeoni, juge d'instruction ; M. Dominique Pauthe, président ; M. Michel Maes, procureur ; M^{es} Georges Kiejman et Jean Veil, avocats de Jacques Chirac ; M^e Benoît Chabert, avocat de Jean de Gaulle.

dience, au printemps 2011, n'a qu'un effet brièvement dilatoire (8) et les faits en cause sont antérieurs à l'exercice de la fonction présidentielle par le principal prévenu. De façon plus diffuse, pourtant, la Constitution prédétermine le cours de l'audience selon plusieurs modalités – ici assimilées à une forme de « rémanence institutionnelle » – qui justifient que soit modérée l'affirmation du caractère désormais ordinaire du prévenu ayant exercé la fonction présidentielle (I).

Le second enseignement tient à la signification constitutionnelle qui mérite d'être reconnue au jugement. La compétence dont dispose le juge pénal de droit commun de juger un ancien président de la République, après son mandat, à raison d'actions qui, pour être antérieures à ce dernier, ont été menées dans un cadre politique, le place au cœur d'une question ancienne du droit constitutionnel – les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des gouvernants – où se joue traditionnellement une opposition entre juge politique et juge pénal. Cette dernière gagne à être réexaminée à la lumière de ce procès (II).

I. — LA RÉMANENCE INSTITUTIONNELLE

Par analogie avec la rémanence rétinienne – la persistance d'une image dans la rétine pendant un bref instant après sa disparition –, sont ici assimilés à une forme de « rémanence institutionnelle » les effets, dénués d'ancrage normatif et parfois inattendus, de l'exercice d'une fonction institutionnelle au-delà du domaine d'application temporel des normes qui en constituent le fondement. Le procès de Jacques Chirac en donne une illustration originale. L'inviolabilité attachée à la fonction présidentielle (9) s'est éteinte un mois après le terme de son mandat (10), et son irresponsabilité n'a plus alors prolongé ses effets qu'en ce qui concerne les faits commis dans son exercice (11). *Stricto sensu*, Jacques Chirac est donc bien, du point de vue de ses actes antérieurs à 1995, un prévenu auquel n'est plus appliqué de régime juridique singulier. Les manuels contemporains de droit constitutionnel se contentent souvent (12) d'en inférer l'affirmation rapide selon laquelle tout ancien président redeviendrait, après le terme de son mandat, un citoyen, un justiciable ou un prévenu « ordinaire (13) », « de

(8) V. décision de rejet, Cass. ass. plén., 20 mai 2011, n° 11-90.025.

(9) Const. 1958, art. 67, al. 2.

(10) Const. 1958, art. 67, al. 3.

(11) Const. 1958, art. 67, al. 1^{er}.

(12) *Contra*, pour une réflexion sur les effets potentiels de l'inviolabilité à cet égard, v. Boudon J., *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e éd., 2016, PUF, Droit fondamental, t. 2, p. 78.

(13) Cohendet M.-A., *Droit constitutionnel*, 2015, LGDJ, Cours, p. 543 ; Ghevoantian R., « L'exécutif sous la V^e République », in Favoreu L. et al., *Droit constitutionnel*, 19^e éd., 2017, Dalloz, Précis, p. 698 à 734, p. 707.

droit commun (14) », « comme les autres (15) », « que plus rien ne protège, même pas le temps écoulé pendant l'exercice de son mandat (16) », puisqu'il peut faire l'objet d'actes procéduraux « dans les mêmes conditions qu'un citoyen ordinaire (17) ». Juridiquement valide – dans le registre de la prescription –, ce constat ne rend pourtant pas justice – dans celui de la description – au phénomène de rémanence institutionnelle, dont le procès de 2011 révèle une double dimension : les effets d'une inviolabilité alors révolue (A.), et le magnétisme pérenne de la dignité présidentielle (B.).

A. — *Les effets de l'inviolabilité*

Une première raison de nuancer l'affirmation du caractère ordinaire du prévenu Jacques Chirac tient à la portée indirecte, tant matérielle qu'intellectuelle, de l'inviolabilité qui a suspendu le délai de prescription des faits en cause pendant douze ans et un mois (18).

1. *Des effets matériels*

L'inviolabilité révolue a d'abord des effets matériels.

D'une part, elle prolonge la durée de l'instruction – donc le temps écoulé entre les faits considérés et l'ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel. En l'occurrence, des perquisitions ont pu être menées assez tôt à la mairie de Paris, alors que Jean Tibéri, à la suite de Jacques Chirac, occupait encore les fonctions de maire de Paris, afin d'éviter une trop grande déperdition des indices. Mais, il est toujours plus ardu pour les juges d'intervenir à distance des faits (19), et le recueil d'éléments susceptibles de constituer des charges propres à devenir, devant le tribunal, des preuves justifiant que soit engagée la responsabilité des prévenus est de plus en plus difficile à mesure

(14) Gicquel J., Gicquel J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30^e éd., 2016, LGDJ, Domat Droit public, p. 638.

(15) Ardant P., Mathieu B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28^e éd., 2016, LGDJ, Manuel, p. 441.

(16) Verpeaux M., *Droit constitutionnel français*, 2^e éd., 2013, PUF, Droit fondamental, p. 289.

(17) Hamon F., Troper M., *Droit constitutionnel*, 37^e éd., 2016, LGDJ, p. 582.

(18) À l'avenir, il est possible que l'inviolabilité présidentielle ait un effet juridique encore plus radical : la loi de 2017 réformant la prescription en matière pénale a instauré un délai butoir de douze ans au-delà desquels les délits occultes ou dissimulés ne pourront plus être poursuivis. La conjonction de l'article 67, alinéa 2 de la Constitution et de l'article 9-1 du Code de procédure pénale pourrait donc avoir un effet fortement prescriptif pour les délits occultes ou dissimulés commis avant d'exercer le mandat présidentiel – en particulier en cas de réélection.

(19) Entretien avec X. Simeoni.

que s'écoule le temps. L'observation frappe d'autant plus que chacun partage la conviction lors de l'audience que la pratique des « emplois fictifs » a été courante et massive pendant plus d'une dizaine d'années à la mairie de Paris. Le renvoi de moins de vingt prévenus sur les dizaines de bénéficiaires probables de cette pratique (20) incarne cette difficulté éprouvée par l'accusation. Plus tard, l'annonce faite par le procureur de la République de Paris, Jean-Claude Marin, à l'automne 2010, de sa volonté que soit requise une relaxe générale – concrétisée par Michel Maes lors de l'audience (21) –, est présentée comme la conséquence de la faiblesse de ces charges (22), qui ne permettent pas, selon le ministère public, de soutenir avec efficacité la poursuite. Une telle situation place souvent les parties civiles dans la position qui est habituellement celle du ministère public. En l'occurrence, la Ville de Paris a renoncé à ce statut après qu'elle a signé un accord d'indemnisation de 2,2 millions d'euros avec l'Union pour un mouvement populaire et Jacques Chirac, si bien qu'il ne reste plus, parmi les parties civiles actives à l'audience, que l'association de lutte contre la corruption Anticor. Lorsque s'ouvrent les débats, les prévenus ont beaucoup plus de défenseurs que d'accusateurs.

D'autre part, l'âge avancé du principal prévenu – autre effet indirect de l'inviolabilité présidentielle – prive l'audience de sa présence. Ses avocats transmettent au président des certificats médicaux attestant qu'il n'est pas en mesure de s'y présenter. Sensible au risque qu'il apparaisse physiquement et intellectuellement affaibli (23), le tribunal consent à cette requête, nourrissant le sentiment selon lequel, comme le résume un avocat de la défense, « la Constitution a permis à sa chaise de rester vide tout au long de l'audience (24) ». Cette donnée matérielle a une conséquence psychologique : son absence est perçue par les juges comme contribuant à faire baisser la tension pendant les débats, à les rendre plus sereins (25). Les avocats de la défense y voient un défi : faire parler l'absence de l'ancien président, en ne se contentant pas de ce qu'expriment les procès-verbaux d'audition de ce dernier qui sont lus à l'audience.

2. *Des effets intellectuels*

L'inviolabilité révolue a ensuite des effets intellectuels.

D'une part, elle affecte la capacité du juge à actualiser les événements passés, à deux titres.

Le premier tient à l'appréciation rétrospective des faits en cause. Avec l'écoulement du temps, la faute se dilue. Le décalage de près de vingt ans entre

(20) Entretien avec M. Maes.

(21) Sauf à l'encontre de Marc Blondel, qui sera condamné mais dispensé de peine.

(22) Entretien avec M. Maes.

(23) Entretiens avec M. Maes et avec D. Pauthe.

(24) Entretien avec B. Chabert.

(25) Entretien avec D. Pauthe.

l'audience et les comportements incriminés – normalement prescrits au bout de trois ans – rend ardue l'appréciation des représentations politiques et morales partagées à l'époque de leur survenance (26). Le dogme judiciaire de l'appréciation des faits au moment de leur commission s'en trouve alors affaibli.

Le second tient à la limitation de l'aptitude du juge à rendre une décision didactique, du fait de l'écoulement du temps (27). Les faits sont si anciens que la signification de la peine en vient à se dissiper (28). La tendance collective à y voir le procès d'une autre ère pèse sur la capacité du juge à inciter la génération suivante de gouvernants à en tirer toutes les conséquences souhaitables.

D'autre part, l'inviolabilité révolue détermine les conditions de la réception, par l'opinion publique, de ce procès tant attendu.

Lassée de voir évoqué un dossier dont les premiers actes remontent au XX^e siècle, l'opinion ne porte pas sur lui un regard aussi attentif que sur d'autres procès comparables. Deux explications peuvent être avancées à ce phénomène. La première tient aux faits examinés : ne sont reprochés aux prévenus ni un comportement physique, ni un enrichissement financier personnel. La seconde tient à la plus grande difficulté à s'identifier aux victimes – en l'espèce, une personne publique et des contribuables – que lors des grands procès de santé publique, à l'instar de ceux du « sang contaminé ».

Dans le creux de cette indifférence générale, d'autres signes laissent paraître à quel point le temps écoulé a pu, à l'inverse, aviver la sensibilité de certains. Au gré de la procédure, l'indignation a crû à mesure que s'aiguissait la sensibilité collective à l'usage détourné des fonds publics. Lorsque se tient l'audience, l'injonction collective nouvelle à la transparence et à l'exemplarité – dont la campagne malheureuse de François Fillon en 2017 a plus tard montré, par contraste avec les deux campagnes présidentielles de Jacques Chirac, qu'il s'agissait d'un mouvement profond – tend à produire un effet anachronique. En porte témoignage la vigueur de réactions publiquement exprimées à l'encontre du procureur à l'audience lorsqu'il requiert la relaxe (29).

La rémanence institutionnelle, qui se manifeste par les effets indirects d'une inviolabilité pourtant révolue, prend également une forme qui, pour être plus diffuse, n'en influence pas moins le cours de la procédure.

B. — *Le magnétisme de la dignité*

Une raison encore plus forte de nuancer l'affirmation du caractère « ordinaire » du principal prévenu tient au magnétisme toujours exercé, une fois échu son mandat, par la dignité présidentielle. Contrainte pesant sur les juges, il est utilisé comme une ressource par la défense.

(26) Entretien avec X. Simeoni.

(27) Entretien avec D. Pauthe.

(28) Entretien avec B. Chabert.

(29) Entretien avec M. Maes.

1. Une contrainte pour les juges

Que la dignité présidentielle survive à la fonction constitue d'abord une contrainte pour les juges.

D'une part, la conscience des effets potentiels, sur la perception collective de la fonction présidentielle en France et à l'étranger, de leurs principaux actes – mise en examen et renvoi devant le tribunal correctionnel avant l'audience, jugement après l'audience – accroît selon eux l'exigence de précision qui pèse sur l'exercice de leur fonction (30). Cette réflexion – quoiqu'il soit explicitement nié dans l'ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel que les fonctions révolues de Jacques Chirac aient pu peser sur la décision (31) – fait écho à une interrogation ancienne : « [que] deviendrait le prestige de la royauté, si le chef de la famille régnante pouvait descendre au rôle d'accusé et être jeté en prison par ses sujets ? (32) ».

D'autre part, la volonté de traiter ce prévenu d'une façon ordinaire s'articule avec la conscience d'une donnée objective : même en laissant de côté la légitimité démocratique qui procède de son élection, à deux reprises, au suffrage universel – donnée qui, selon le président à l'audience, ne pouvait être « rayée d'un trait de plume (33) » –, les exigences d'impartialité objective rendent délicate l'appréciation des actes de celui qui, pendant douze années, a été le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (34), le président du Conseil supérieur de la magistrature (35) et l'auteur des décrets de nomination de nombreux magistrats.

Selon les magistrats, l'âge et la carrière du principal prévenu justifient donc, en particulier lors de l'instruction puisque ce dernier y comparait physiquement, que soit trouvé un équilibre entre l'égalité de traitement de tous les justiciables et la conviction qu'il serait inopportun de se conduire avec Jacques Chirac comme avec un « vulgaire délinquant ».

2. Une ressource pour la défense

À l'inverse, cette dignité perçue au-delà du mandat présidentiel est utilisée comme une ressource par les avocats de la défense. Ces derniers cherchent ainsi à compenser, en l'invoquant, la délicate position où les place l'absence du principal prévenu à l'audience : faute de pouvoir évaluer un homme, avec

(30) Entretien avec X. Simeoni.

(31) Simeoni X., ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel, p. 206.

(32) Leneru L., *La responsabilité du président de la République*, 1901, Arthur Rousseau, p. 4.

(33) Entretien avec D. Pauthe.

(34) Const. 1958, art. 64, al. 1^{er}.

(35) Const. 1958, art. 65, al. 1^{er}, de 1958 à 2008.

ses faiblesses, les magistrats risquent de juger un symbole, et de se montrer alors plus sévères.

Il revient à Georges Kiejman, lui-même ancien ministre, de situer l'évaluation des faits reprochés à Jacques Chirac dans le contexte plus large de sa carrière. Il affirme vouloir « montrer à ceux qui ont la mémoire courte (...) quel est le monument qu'ils veulent traiter comme un trésorier qui aurait “piqué dans la caisse” ». Écrasant différentes temporalités, il décrit l'impossibilité dans laquelle se trouveraient les magistrats de distinguer le maire de Paris du président de la République. Afin de rappeler la dignité attachée à ces anciennes fonctions, il insiste sur les effets néfastes qu'aurait sa condamnation : transformer un chef de l'État en délinquant de droit commun, à l'instar d'un « petit comptable indélicat » : « [par] votre jugement, vous allez faire ce que seule la mort a le pouvoir de faire, vous allez transformer la vie de Jacques Chirac en destin, ce sera la dernière image que la postérité conservera de lui (36) ». Mise en valeur par une rupture de courant électrique qui n'en trouble pas le cours, sa plaidoirie marque toutes les parties à l'audience, quoiqu'elle ne soit pas perçue comme propre à en modifier le résultat (37).

Ces effets de la dignité présidentielle sur les conditions dans lesquelles les juges apprécient les faits en cause, ajoutés à ceux de l'inviolabilité dont a bénéficié le principal prévenu par le passé, invitent donc à nuancer, dans une perspective descriptive, l'affirmation du caractère « ordinaire » du prévenu principal. Ils justifient en outre que soit examiné sous un jour nouveau l'abandon au seul juge répressif de droit commun d'une compétence qui prend de ce fait une signification constitutionnelle – connaître de l'engagement de la responsabilité d'une figure politique de premier plan à raison de faits commis dans un cadre politique.

II. — UNE SIGNIFICATION CONSTITUTIONNELLE

Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des gouvernants sont souvent envisagées selon des postulats implicites, tenant à l'improbabilité que soit engagée la responsabilité pénale de droit commun d'un ancien président de la République aussi bien qu'aux qualités intuitivement attachées au juge répressif de droit commun lorsqu'il statue sur la responsabilité de figures politiques de premier plan. Le procès de Jacques Chirac les ébranle partiellement. En concrétisant une compétence du juge répressif, il en fait évoluer la compréhension (A). Il révèle, en outre, la nécessité de nuancer certaines qualités habituellement prêtées dans ce cadre au juge répressif de droit commun, par opposition avec le « juge politique » (B).

(36) Notes de plaidoirie de G. Kiejman.

(37) Entretiens avec G. Kiejman, B. Chabert et M. Maes.

A. — Une compétence concrétisée

La compréhension collective d'une compétence peut être modifiée par sa première concrétisation, comme par le cadre normatif et institutionnel au sein duquel elle est exercée. Ce double phénomène est illustré par la condamnation de Jacques Chirac : elle concrétise une compétence longtemps négligée du juge répressif, dont l'exercice prend une signification constitutionnelle singulière – statuer sur la responsabilité pénale d'un ancien président de la République à raison d'infractions commises avant ou après son mandat.

1. Une compétence longtemps négligée

La condamnation de Jacques Chirac marque un point de rupture dans les représentations doctrinales traditionnelles de la responsabilité des gouvernants. Non pas qu'elle ait profondément marqué les consciences – beaucoup l'ont aujourd'hui oubliée. Elle rompt toutefois avec un postulat ancien selon lequel il ne serait pas sérieux de penser de concert l'exercice de la fonction présidentielle et la commission d'une infraction de droit commun, qu'ils soient ou non contemporains.

Ce postulat, qu'explique probablement une déférence doctrinale à l'égard de la fonction présidentielle, a laissé plusieurs traces. La délinquance d'un président, quelle que soit la configuration temporelle envisagée – faits commis avant, pendant ou après l'exercice de la fonction présidentielle, appréhension de ces faits pendant ou après ce dernier –, n'est habituellement envisagée que du bout des lèvres. Certains évoquent certes des hypothèses abstraites où se poserait la question d'engager la responsabilité pénale d'un président de la République à raison d'actes contemporains à l'exercice de ces fonctions, tout en étant manifestement détachables de ces dernières – mais ils nient alors implicitement l'intérêt d'en proposer une analyse approfondie, selon deux démarches distinctes.

La première consiste à se placer dans l'ordre du dérisoire, de l'anecdotique. Joseph Barthélemy et Paul Duez jugent que « si le président de la République tue un perdreau quand seule la chasse à la caille est ouverte, il est responsable (38) ». Georges Vedel propose, « pour rester dans la vraisemblance », de penser « à un délit d'imprudence (39) ».

La seconde revient à privilégier l'ordre de la démesure, du loufoque ou de l'improbable. Michel Bélanger imagine « le chef de l'État étant à la tête d'une bande de partisans qui ont profité de l'état de trouble pour organiser des pil-

(38) Barthélemy J., Duez P., *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1^{re} éd., 1926, Dalloz, p. 523. La caille devient une bécasse sept ans plus tard : *id.*, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., 1933, Dalloz, p. 620.

(39) Vedel G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 1949, Sirey, rééd. 2002, Dalloz, Bibl. Dalloz, p. 432 ; v. égal. Leneru L., *La responsabilité du président de la République*, *op. cit.* note 32, p. 44.

lages de propriétés privées (40) ». Partiellement inspiré par un comportement prêté à Paul Deschanel, Claude Émeri s'interroge : « *Quid* de la responsabilité du président qui lutinerait quelque bergère au coin du bois, revêtu du seul grand cordon de la Légion d'honneur (41) ? » Charles Debbasch l'envisage « inculpé pour homicide sans rapport avec ses fonctions (42) », après qu'Albert Dicey, outre-Manche, a évoqué le meurtre du Premier ministre par le monarque, « d'une balle dans la tête (43) ».

À leur manière, tous expriment donc le sentiment, exprimé par Guy Carcassonne, selon lequel serait « farfelue » l'hypothèse « d'un président en délicatesse avec la juridiction pénale (44) », si bien qu'il ne saurait « exister de système juridique pleinement satisfaisant pour traiter une situation qui ne devrait jamais se rencontrer (45) ».

En rupture avec cette indifférence ancienne, la condamnation de Jacques Chirac oblige à porter sur une telle hypothèse un regard de constitutionnaliste.

2. Une compétence constitutionnellement pertinente

La condamnation de Jacques Chirac confère une portée nouvelle à la compétence ancienne du juge pénal de droit commun pour connaître des infractions commises par un ancien président de la République avant l'exercice de cette fonction.

En effet, l'évolution du cadre juridique dans lequel peut être mise en jeu la responsabilité des gouvernants a progressivement contribué à lui conférer un rôle primordial, au terme d'une trajectoire qui a conduit de la mise en jeu d'une responsabilité pénale des gouvernants devant un juge politique à celle de leur responsabilité politique devant un juge pénal. Dans un premier temps, l'irresponsabilité de principe des gouvernants a laissé place à leur responsabilité pénale engagée dans un cadre politique (46). Ensuite, les démocraties parlementaires ont privilégié une responsabilité politique, qui a longtemps

(40) Bélanger M., « Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'État », RDP 1979, vol. 95, n° 5, p. 1265 à 1314, spéc. p. 1287.

(41) Émeri C., « De l'irresponsabilité présidentielle », Pouvoirs 1987, vol. 41, p. 133 à 150, spéc. p. 135.

(42) Debbasch C. *et al.*, *La V^e République*, 2^e éd., 1988, Economica, p. 283.

(43) Dicey A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed., 1927, London, Macmillan and C^o, p. 24.

(44) Carcassonne G., « Le président de la République française et le juge pénal », *in* *Mél. Ph. Ardant*, 1999, LGDJ, p. 275 à 288, spéc. p. 276.

(45) Carcassonne G., « Quelle justice pour le président ? », *Libération* 19 sept. 2011.

(46) Pour une étude détaillée dans le cadre du parlementarisme britannique, v. Baranger D., *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, 1999, PUF, Léviathan, p. 254 à 290 ; v. égal. Baranger D., *Le droit constitutionnel*, 7^e éd., 2017, PUF, Que sais-je ?, p. 88 à 94.

pris la forme du renversement du cabinet ministériel désavoué. Cette responsabilité « sans peine (47) » était principalement tournée vers le rappel de la dépendance structurelle des gouvernants aux gouvernés (48). Elle a eu pour effet de limiter la responsabilité pénale des ministres aux actes d'une gravité exceptionnelle – et de préférer la « disgrâce temporaire du Parlement » au « billot et [à] la hache (49) ». Enfin, la limitation des conditions de mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants sous la V^e République (50), conséquence du fait majoritaire (51), a donné lieu à la situation insatisfaisante que nous connaissons aujourd'hui : les gouvernants bénéficient de la légitimité que confère abstraitement la responsabilité devant l'Assemblée nationale, sans qu'elle constitue pour eux un risque effectif. La responsabilité politique est devenue, comme le résume Guy Carcassonne, « une Rolls sans carburant, une panacée indisponible, une pile vidée de toute énergie (52) ».

La tendance récente des présidents de la République à ne pas exercer plus d'un mandat – voire à ne pas mener une seconde campagne présidentielle – pourrait certes s'interpréter comme la manifestation d'une forme de sanction politique. Mais ce mouvement, s'il se confirmait, tendrait à éloigner, plus qu'elle ne l'est déjà, la non-réélection d'un président de la signification traditionnellement attachée à la chute d'un gouvernement dans les systèmes parlementaires : l'événement intervient, sauf imprévu, à un terme fixe, et il est, en général, impossible de le rattacher à une faute précise (53).

Dans ce contexte de blocage de la responsabilité politique, les regards se tournent plus que jamais vers le juge répressif (54), cependant que se diffuse

(47) Pimentel C.-M., *La main invisible du juge. L'origine des trois pouvoirs et la théorie des régimes politiques*, thèse, 2000, Panthéon-Assas, p. 34 à 35.

(48) V. Avril P., « Pouvoir et responsabilité », in *Mél. G. Burdeau*, 1977, LGDJ, p. 9 à 23, p. 9.

(49) V. Perrin F., *De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France depuis la chute de l'Ancien Régime jusqu'à nos jours*, 1900, Grenoble, Allier, p. 46. V. égal. Constant B., *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, 1991, Aubier, p. 288 [VI, 6].

(50) V. par ex. Millard É., « La signification juridique de la responsabilité politique », in Ségur Ph. (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, 2000, L'Harmattan, Logiques juridiques, p. 81 à 100.

(51) Phénomène identifié très tôt. V. par ex. Duverger M., *La VI^e République et le régime présidentiel*, 1961, Fayard, p. 44 à 45.

(52) Carcassonne G., « Rationaliser la responsabilité politique », in *Mél. P. Pactet*, 2003, Dalloz, p. 543 à 549, p. 543. V. égal. Bidégaray Ch., « Les paradoxes de l'irresponsabilité », in Mathieu B., Verpeaux M. (dir.), *Responsabilité et démocratie*, 2008, Dalloz, Thèmes & commentaires, p. 79 à 94.

(53) V. Rossetto J., « L'introuvable faute des gouvernants », *Droits* 1987, vol. 5, p. 107 à 116.

(54) V. par ex. Beaud O., « La justice comme problème constitutionnel », in *Mél. J.-P. Royer*, 2004, Lille, Centre d'histoire judiciaire, p. 537 à 551, spéc. p. 549 à 550 ;

une « idéologie du droit commun (55) », fondée sur la crainte que « les gouvernants [ne] soient traités différemment des gouvernés (56) ».

En donnant consistance, pour la première fois, à cette compétence du juge répressif de droit commun, le procès de Jacques Chirac dévoile sa pertinence et sa signification du point de vue du droit constitutionnel. Il incite également à évaluer à sa lumière la robustesse de certaines qualités intuitivement reconues à un tel juge.

B. — *Des qualités réévaluées*

Ce procès d'un ancien président de la République à raison d'infractions de droit commun commises dans un cadre politique invite à nuancer trois qualités attribuées au juge pénal par contraste avec les propriétés couramment reconues aux parlementaires, que ces derniers agissent dans le cadre d'un vote de confiance, de la procédure de destitution d'un président de la République ou comme juges au sein de la Cour de justice de la République : le professionnalisme, l'indépendance et l'efficacité.

1. *Le professionnalisme*

Tout d'abord, il est intuitif d'opposer le professionnalisme du magistrat de carrière à l'amateurisme supposé du parlementaire au point de vue de la fonction de juger.

Cette affirmation mérite d'être pondérée à deux titres.

D'une part, la compétence d'un juge peut s'apprécier à sa capacité à ne pas se placer dans une position inférieure à celle du prévenu.

Or, les élus sont traditionnellement considérés comme des « accusés que l'élévation (...) de leurs fonctions semble placer au-dessus des autres hommes (57) ». Joseph Barthélemy et Paul Duez disent redouter « que les juges ordinaires, dont les conditions de nomination et d'avancement n'ont pas fortement trempé le caractère, se montrent timides et hésitants en présence d'hommes politiques qui ont le pouvoir, l'ont détenu ou peuvent le conquérir (58) ». À quoi s'ajoute une dépendance à l'égard du pouvoir exécutif,

Bidégaray Ch., Emeri C., *La responsabilité politique*, 1998, Dalloz, Connaissance du droit, p. 72.

(55) Beaud O., *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, 1999, PUF, Béhémoth, p. 104.

(56) Baranger D., « Une tragédie de la responsabilité. Remarques autour du livre d'Olivier Beaud, *Le sang contaminé* », RDP 1999, vol. 115, n° 1, p. 27 à 36, spéc. p. 30.

(57) Lair A.-E., *Des hautes cours politiques en France et à l'étranger, et de la mise en accusation du président de la République et des ministres. Étude de droit constitutionnel et d'histoire politique*, 1889, Thorin, p. 400.

(58) Barthélemy J., Duez P., *Traité élémentaire...*, 1^{re} éd., *op. cit.* note 38, p. 671.

déplorée en son temps par Aristide Briand, ancien garde des Sceaux : « la nomination de ces magistrats, leur avancement, leur carrière, leur vie, tout est entre nos mains ! (59) ».

Même si ce sentiment a aujourd'hui largement disparu, au moins chez les magistrats du siège, un problème demeure : la dignité présidentielle risque d'affecter l'impartialité subjective du juge répressif confronté à un prévenu dont la position organique était, jusqu'à récemment, plus élevée que la sienne.

D'autre part, il est légitime de s'attendre à ce qu'un juge comprenne les faits qui lui sont présentés, afin qu'il soit en mesure de les apprécier.

Or, la crainte que le juge pénal de droit commun n'ait, *ex officio*, pas les qualités nécessaires pour évaluer des actes commis dans un cadre politique est ancienne. Pellegrino Rossi juge que certains crimes, « de leur nature », sont « à la fois des crimes proprement dits et des faits politiques », si bien que, pour les apprécier, il conviendrait de « se livrer à des considérations plus élevées que pour apprécier les crimes ordinaires (60) ».

Le procès de Jacques Chirac ne permet pas d'écarter cette inquiétude, dans la mesure où les infractions en cause ne sont pas dénuées de lien avec les activités politiques (61). Le président à l'audience concède ainsi une difficulté ressentie par le juge pénal : deux des champs d'activité auxquels ce dernier risque d'être moins familier, du fait de la rareté des occasions qui lui sont données d'en connaître, sont la politique et la finance. Si ces compétences peuvent se forger à l'occasion de procès en matière politico-financière (62), la restitution des coutumes et pratiques propres à un parti politique ou à une institution comme la Ville de Paris au début des années 1990 peut être épineuse (63) – éléments dont la compréhension est pourtant nécessaire à la manifestation de la vérité. En la matière comme en d'autres, le juge pénal doit affiner sa perception d'un monde qui ne lui est pas familier.

2. L'indépendance

Ensuite, il est intuitif de considérer que le parlementaire est soumis au contexte politique alors que le juge, qui a pour fonction d'appliquer le droit, y est indifférent.

(59) JO 4 avr. 1914, Chambre des députés, 3 avr. 1914, p. 2288.

(60) Rossi P., *Cours de droit constitutionnel*, 1866-1867, Guillaumin, rééd. 2012, Dalloz, Bibl. Dalloz, 91^e leçon, p. 208.

(61) Pour une distinction entre infractions plus ou moins proches des activités politiques, v. par ex. Renoux Th., « Débat », in Maus D., Mathieu B. (dir.), *La Cour de justice de la République, et après ?*, 2000, La Documentation française, Les cahiers constitutionnels de Paris I, p. 28 à 29.

(62) Ce défaut habituel de connaissances a justifié la création d'organes d'instruction et de poursuite spécialisés en matière économique et financière.

(63) Entretien avec D. Pauthe.

Cette idée gagne à son tour à être nuancée à la lumière du procès.

Le risque que le juge répressif qui examine des faits commis dans un cadre politique soit influencé par le contexte a été identifié de longue date. François Guizot en infère une observation générale, sans doute excessive : « [dès] que la politique pénètre dans l'enceinte des tribunaux, peu importent la main et l'intention qui lui en ont fait franchir le seuil ; il faut que la justice s'enfuit », dans la mesure où « [entre] la politique et la justice toute intelligence est corruptrice, tout contact est pestilentiel (64) ».

Sans qu'il faille aller aussi loin, le jugement rendu au terme du procès de Jacques Chirac révèle à quel point le juge pénal prend en considération la perception collective potentielle de son jugement, sinon au stade de la détermination de la culpabilité des prévenus, du moins à celui de la fixation de leur peine. En effet, pour la plupart des prévenus, les peines prononcées ont une portée largement platonique. Une loi portant amnistie a été adoptée par la majorité présidentielle en 2002. Elle a pour effet d'amnistier toute peine de moins de 6 mois de prison avec sursis infligée pour des faits antérieurs à la réélection de Jacques Chirac (65). Le tribunal, après l'avoir identifiée et prise en compte, n'impose aux prévenus reconnus coupables – à l'exception notable de Jacques Chirac –, que des peines dispensées ou amnistiées. La peine est ici déterminée en prenant en considération les conditions de son exécution (66). Ces condamnations, selon le procureur à l'audience, « ne coûtent pas cher (67) », et elles libèrent ainsi les juges, selon un avocat de la défense « d'une forme d'angoisse de devoir sanctionner malgré tout (68) ». Par ce jugement, le tribunal sort habilement de la position délicate où il se trouve : il condamne – une décision de relaxe, conforme aux réquisitions du ministère public, serait sans doute dénoncée comme un jugement de faveur – tout en sachant la portée juridiquement – sinon moralement – nulle de cette condamnation.

3. *L'efficacité*

Enfin, il est courant de considérer que le juge pénal statuant en matière politique serait plus efficace que le juge politique.

Cette intuition mérite, elle aussi, d'être relativisée.

En effet, au terme du procès de Jacques Chirac, deux conséquences attendues de l'intervention du juge pénal en matière politique ne se matérialisent pas.

D'une part, à titre subjectif, l'audience devrait pouvoir susciter l'humilité chez des personnages qui ne sont pas habitués aux prétoires.

(64) Guizot F., *Des conspirations et de la justice politique*, Ladvocat, 1821, rééd. 1984, Fayard, Corpus des œuvres de philosophie en langue française, p. 24.

(65) Loi n° 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie, art. 6.

(66) Entretien avec D. Pauthe.

(67) Entretien avec M. Maes.

(68) Entretien avec B. Chabert.

En l'occurrence, l'absence à l'audience de Jacques Chirac le dispense de l'expérience subie, six ans plus tôt, par son ancien Premier ministre.

D'autre part, à titre plus objectif, la condamnation pénale devrait avoir une fonction dissuasive en privant, dans ce contexte, les délinquants de leurs espérances politiques.

En l'espèce, la portée dissuasive de la condamnation de Jacques Chirac peut être mise en doute, tant l'événement, alors passé presque inaperçu, est pour lui sans conséquences tangibles. Sa condamnation à deux années d'emprisonnement avec sursis, légèrement supérieure à celle qui a été infligée à Alain Juppé, ne lui permet certes pas de bénéficier de la loi d'amnistie votée à son initiative. Les conséquences du jugement ne doivent cependant pas être surestimées dans ces circonstances précises, du fait de son âge, de son état de santé, et puisqu'il s'est retiré de la vie publique. À l'évidence, un ancien président de la République plus jeune ne bénéficierait pas d'une telle configuration.

Ce procès n'encourage donc pas à privilégier par principe le juge pénal au juge politique. *De lege ferenda*, il serait heureux que soit ravivée une forme politique de responsabilité (69) – dont Maurice Hauriou estimait à juste titre qu'elle devait, avec sa forme pénale, être envisagée de concert (70). L'intervention du juge répressif ne serait plus alors la seule réponse possible aux malversations des gouvernants – hypothèse d'autant plus souhaitable que, comme le notait déjà Pellegrino Rossi, « sous le point de vue des tentations de mal faire, le pouvoir exécutif est celui qui offre le plus de dangers (71) ».

*
**

En définitive, le procès de Jacques Chirac, dont la signification constitutionnelle a pu être établie, met un terme à l'imaginaire diffus de l'inafaillibilité pénale durable du chef de l'État. Il dévoile le caractère excessif de deux affirmations courantes, tenant au caractère ordinaire d'un tel prévenu et à la position structurellement avantageuse dont bénéficierait le juge pénal de droit commun, par contraste avec le juge politique, pour évaluer le comportement des gouvernants. L'événement se révèle politique, non parce qu'il serait le fruit d'une volonté de « faire appel aux services de tribunaux à des fins politiques (72) », mais dans la mesure où sa signification, du point de vue du

(69) Pour une proposition, v. Beaud O., *Le sang contaminé...*, *op. cit.* note 55, p. 163.

(70) V. Hauriou M., *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., 1929, Sirey, rééd. 2015, Dalloz, Bibl. Dalloz, p. 414 ; *id.*, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 2^e éd., 1930, Sirey, p. 139.

(71) Rossi P., *Cours de droit constitutionnel*, *op. cit.* note 60, 103^e leçon, p. 369.

(72) Kirschheimer O., *Political Justice. The Use of Legal Procedure for Political Ends*, Princeton, Princeton UP, 1961, p. 419. V. égal. Salas D., « Le procès politique entre réalité et tentation », *Histoire de la Justice* 2017, vol. 27, p. 5 à 10.

système politique et constitutionnel, outrepassé celle d'un procès ordinaire en matière correctionnelle.

La cour d'appel de Paris doit se prononcer sous peu sur le renvoi de Nicolas Sarkozy devant le tribunal correctionnel dans l'affaire *Bygmalion*. Si un tel procès devait se tenir, celui de Jacques Chirac n'apparaîtrait plus, du point de vue du droit constitutionnel, comme un moment rare, mais comme le point de départ de l'autonomisation d'un objet d'étude – le droit pénal des anciens présidents de la République.

Julien JEANNENEY

*Maître de conférences
à l'École de droit de la Sorbonne*