



PROPOSITIONS DE CAMPAGNE

395

Cour de justice de la République : renoncer au salmigondis à la française

POINTS-CLÉS → Supprimer la Cour de Justice de la République serait souhaitable → Le faire utilement supposerait que soient néanmoins prises des précautions, pour éviter que le remède ne se révèle pire que le mal



Guy Carcassonne,
professeur à l'université Paris
Ouest Nanterre-La Défense

« Pour aller encore plus loin dans l'indépendance et dans le droit commun, nous ferons voter une loi supprimant la Cour de justice de la République. Sa seule composition crée un doute sur son impartialité et peut laisser croire à l'impunité. Les ministres doivent être des citoyens comme les autres. Ils seront donc soumis aux juridictions de droit commun. ». C'est ainsi que François Hollande a fait connaître cette proposition, le 6 février dernier, lors de la soirée-débat organisée par le club *Droits, Justice et Sécurité*.

Première observation : une loi n'y suffirait pas. - C'est en effet la Constitution qui, depuis 1993, a institué cette juridiction d'exception, de sorte que seule une nouvelle révision permettrait d'y mettre fin. Ce rappel n'est pas seulement formel car – et ceci vaut pour d'autres propositions de même niveau – occuper l'Élysée, détenir Matignon, disposer d'une majorité tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat n'est pas assez. Encore faut-il atteindre le seuil des trois cinquièmes des suffrages exprimés au Congrès. Ce n'est pas nécessairement acquis. Les autres candidats à l'élection pré-

sidentielle n'ont guère paru enthousiasmés par le sujet, qu'ils n'ont pas évoqué, tandis que l'UMP s'est opposée à cette ligne et l'a aussitôt critiquée, non sans virulence. Or, sachant que le Congrès compte normalement 925 élus (577 députés et 348 sénateurs), que le seuil se situe, si tous votent, à 555, que la gauche au Sénat ne compte que 176 membres, il faudrait encore qu'une nouvelle majorité à l'Assemblée nationale approche 380 sièges pour espérer atteindre les trois cinquièmes. Pour mémoire, l'actuel

« C'est la Constitution qui, depuis 1993, a institué cette juridiction d'exception, de sorte que seule une nouvelle révision permettrait d'y mettre fin. »

groupe UMP, élu dans la foulée de la victoire de Nicolas Sarkozy en 2007, n'en a que 305. Même enrichi de ses alliés du Nouveau Centre, le total s'élève à 329 et si l'on ajoutait encore la totalité des 18 sièges actuellement non pourvus, cela plafonnerait à 347. Bref, pour que la gauche, par hypothèse victorieuse, puisse réviser la Constitution sans le concours de son opposition, il lui faudrait gagner en 2012 une trentaine de sièges de plus que la droite n'en avait eu en 2007. Ce n'est pas sûr. Ce simple exercice d'arithmétique constitutionnelle souligne que, peut-être, seules des réformes réunissant un minimum de consensus auraient

des chances d'aboutir, ce qui n'est d'ailleurs pas plus mal sur le principe.

Deuxième observation, sur le fond cette fois-ci : l'intention est très bonne. - La Cour de justice de la République avait été, en 1993, la réponse improvisée à un problème grave. À l'époque, les ministres relevaient, en des termes au demeurant ambigus, de la Haute Cour de Justice, aujourd'hui disparue, et la Cour de cassation avait longtemps interprété la Constitution comme signifiant que ce privilège de juridiction bénéficiait

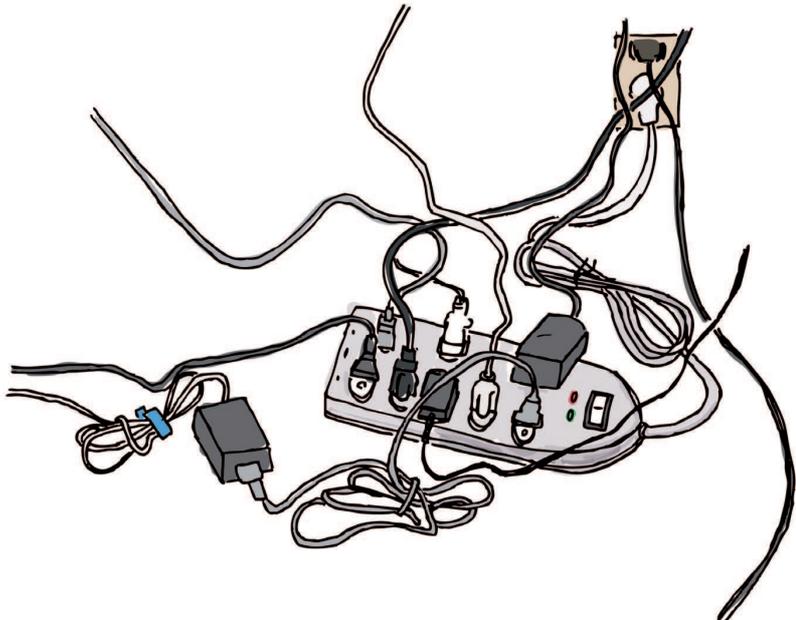
aux membres du Gouvernement pour tous les actes accomplis durant leur présence au sein de celui-ci, même s'ils en étaient manifestement détachables. Ainsi une simple plainte pour diffamation, y compris à l'occasion d'une réunion électorale ordinaire, ne pouvait-elle être théoriquement jugée que par la Haute Cour de Justice si son auteur exerçait des fonctions ministérielles. Certes, la Cour de cassation avait déjà commencé à évoluer – et ce fut aux dépens de Michel Noir – mais elle ne put le faire assez vite pour que la pression retombât.

Celle-ci était consécutive au traumatisme de l'affaire du sang contaminé. Dans tous

les pays voisins, qui avaient affronté le même drame, la responsabilité politique avait joué normalement ; des commissions d'enquête parlementaires avaient été constituées ; leurs investigations avaient donné lieu à des débats publics ; la lumière avait été faite sur les agissements de tous les dirigeants concernés, le plus souvent à leur avantage d'ailleurs. Grâce à cela, l'opinion avait reçu l'intégralité des informations pertinentes, ce qui l'avait apaisée et permis ainsi d'éviter qu'un drame humain des plus douloureux ne devint une polémique politique inconvenante.

Rien de tel en France, hélas ! Faute qu'aient pu fonctionner les mécanismes salutaires du contrôle parlementaire, faute qu'aient pu être réunies les conditions lourdes de saisine de la Haute Cour de Justice, un sentiment d'impunité s'était répandu qui avait suscité incompréhension et ressentiment, en même temps que des procédures pénales des plus discutables. L'alternance politique intervint alors, et fut ainsi bricolée la création de la Cour de Justice de la République (CJR), rapidement opérée par une loi constitutionnelle du 27 juillet 1993. Certes, elle permit de solder judiciairement ce pénible épisode puisque Laurent Fabius, Georgina Dufoix et Edmond Hervé furent jugés, les deux pre-

ILLUSTRATION © CHERYL GRAHAM - ISTOCKPHOTO



miers acquittés et le troisième condamné dans des conditions qui pouvaient donner à penser qu'il s'agissait moins de rendre la justice que de complaire à l'opinion.

Depuis bientôt vingt ans, nous vivons donc avec cette incongruité qui, réunissant trois magistrats de la Cour de cassation, six dé-

putés et six sénateurs réussit le double et douteux exploit de politiser le pénal et de pénaliser le politique. Plusieurs autres ministres ou anciens ministres ont été attirés devant elle (Ségolène Royal, Michel Gillibert, Charles Pasqua) et deux d'entre eux (Éric Woerth et Christine Lagarde) sont encore en cours de procédure.

Ce n'est pas que les décisions rendues soient mauvaises – au contraire et il faut en rendre hommage à ceux qui les prennent – mais ce mélange des genres reste problématique : si les faits reprochés sont sans rapport avec les fonctions gouvernementales, pourquoi donc les soumettre à une juridiction d'exception ? Et s'ils relèvent de l'exercice normal des fonctions gouvernementales, pourquoi donc les porter devant un juge, qui plus est un juge répressif, au lieu de mettre en œuvre la responsabilité politique au Parlement ?

En fait, on a voulu à la fois dissiper le sentiment, même infondé, d'une impunité qui profiterait au ministre et, simultanément, les protéger contre ce que des mises en cause constantes pourraient avoir d'abusif. Mais, ce faisant, on a fabriqué une espèce de salmigondis dont on ne trouve d'équivalent nulle part ailleurs, et sans doute pas par hasard.

Supprimer celui-ci, qui n'a pas de véritable raison d'être, permettrait donc enfin d'en re-

Constitution du 4 octobre 1958

TITRE X. – De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement (*Titre créé, L. const. n° 93-952, 27 juill. 1993, art. 4*)

Art. 68-1. – 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.

Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.

La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.

Art. 68-2. – La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.

Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Art. 68-3. – Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.

venir à une pratique plus saine de la séparation des pouvoirs, sans risquer de recréer les conditions antérieures à la réforme de 1993.

Troisième observation : l'ablation pure et simple n'est sans doute pas souhaitable.- D'une part, il est vrai que leur notoriété et l'importance attribuée à leurs pouvoirs expose les ministres à plus de dangers juridictionnels que les autres citoyens et que, partant, les livrer sans protection à n'importe quelle plainte peut donner lieu à des procès fréquents, dont on sait qu'ils peuvent être longs et difficiles à supporter, surtout quand ils sont infondés. L'autorité du Gouvernement s'en trouverait affectée, sans réelle justification ni profit pour quiconque, si ce n'est le fameux quart d'heure de célébrité qu'évoquait Andy Warhol, promis à celui qui prendra l'initiative la plus spectaculaire, même si elle est injuste et inconsistante.

D'autre part, l'application du seul droit commun conduirait à des imbroglios juridiques aussi inextricables qu'inacceptables : quiconque a été victime d'un dommage pourrait aisément en faire remonter la responsabilité vers un ministre, pour avoir fait ceci ou n'avoir pas fait cela, pour avoir pris un arrêté ou n'avoir pas proposé un décret. Dans un monde qui n'accepte plus l'idée même d'un accident, moins encore celle de la malchance ou de la fatalité, les matières à procès sont innombrables. Ceux-ci pourraient être indifféremment portés devant la juridiction civile ou pénale, encore que les plaignants aient toujours une dilection particulière pour la seconde. Le juge se verrait alors sommé de prendre des décisions pour lesquelles il n'a ni compétence ni véritable légitimité : le ministre de la Défense n'a-t-il pas commis une faute en déployant des troupes sur un théâtre d'opérations extérieur où le fils du plaignant peut avoir été tué ? Le ministre de l'Intérieur n'a-t-il pas manqué à ses devoirs en dépêchant des forces de police en nombre insuffisant, ou maladroitement utilisées, ce qui a conduit à ce qu'un gardien de la paix soit blessé dans une émeute ? Le ministre de la Santé n'est-il pas, en dernière analyse, celui qui doit répondre personnellement d'un accident opératoire ou d'une maladie nosocomiale dans un hôpital public ? Le ministre de l'Équipement est-il vraiment étranger à tous les drames de la route qui au-

Propositions des candidats

François Hollande a proposé dans son programme de faire voter une loi « supprimant la Cour de Justice de la République » qui juge les crimes et délits imputables aux ministres dans l'exercice de leur fonction, estimant que « les ministres doivent être considérés comme des citoyens comme les autres » et qu'ils doivent être « soumis aux juridictions de droit commun ». Il veut faire de la suppression de la CJR un symbole de l'indépendance et de l'efficacité de la justice.

Henri Guaino, conseiller spécial à l'Élysée, a estimé que c'était « une très mauvaise idée » qui met à mal la République. Il considère que les ministres sont des citoyens comme les autres et qu'ils sont, pour leurs actes personnels, jugés comme n'importe qui. Mais dans l'exercice de leurs fonctions, « ils incarnent l'État » et ont « donc une justice spécifique ». L'État lui-même a « une justice spécifique », c'est « la justice administrative faite pour protéger l'action, la souveraineté, l'autorité de l'État ».

Eva Joly sur son site Internet en mai 2010 s'est dit favorable à la suppression de la CJR de par sa nature et son fonctionnement, elle reproche à cette juridiction « hybride » l'absence de constitution de partie civile devant elle et l'impossibilité de faire appel de ses décisions.

François Bayrou, dans son programme, souhaite plus généralement interdire pour dix ans le retour dans la vie publique des élus condamnés pour corruption.

Marine Le Pen ne traite pas directement de la question de la responsabilité des ministres dans l'exercice de leurs fonctions, mais elle prône, avant chaque nomination, un examen du passé professionnel des ministres par une haute instance sur la prévention des conflits d'intérêts et de la transparence dont les membres seraient désignés par les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale.

raient pu être évités si tel rond-point avait été aménagé à temps ? Et l'on pourrait ainsi passer en revue l'ensemble du Gouvernement.

Dans toutes ces hypothèses, le juge saisi aurait d'abord à s'interroger sur la légalité des décisions prises, ou de leur absence, opinant alors en lieu et place du juge administratif dont c'est la raison d'être. Il aurait ensuite à condamner, si la relation de cause à effet lui paraît suffisamment établie. Il aurait enfin, ce faisant, à se substituer aux détenteurs légitimes du pouvoir exécutif pour dire comment il aurait dû être exercé, ce qui est toujours plus facile à la lumière des résultats. En définitive, si la CJR est une atteinte à la séparation des pouvoirs, sa suppression sèche en provoquerait une autre, peut-être plus violente encore.

Peut-on l'éviter ? Sans doute, oui. On peut en effet imaginer qu'une commission formée des plus hauts magistrats – les président, vice-président et premiers présidents du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, ou leurs délégués – soit chargée d'un simple rôle d'aiguillage : les faits reprochés relèvent-ils de la responsabilité de droit civil ou pénal, ou de la responsabilité politique, ou des deux ? Dans le pre-

mier cas, ils sont renvoyés aux juges, procédures et textes de droit commun ; dans le deuxième, c'est l'Assemblée nationale qui doit être saisie, avec obligation pour elle de former une commission d'enquête dont les conclusions doivent donner lieu à un débat conclu par un vote, soit pour donner *quitus* au ministre de sa gestion, soit pour lui infliger une sanction (une échelle de peines appropriées peut aisément s'imaginer) ; dans le troisième cas, enfin, les deux procédures, judiciaire et parlementaire, pourraient coexister d'autant plus aisément qu'elles n'ont pas le même ressort, n'ont pas le même objet, et peuvent coexister aussi bien que coexistent déjà, par exemple, les procédures pénale et disciplinaire auxquelles des fonctionnaires peuvent se trouver simultanément assujettis.

Nulle impunité, donc, mais non plus nul déferlement incontrôlable et, surtout, le respect effectif de la séparation des pouvoirs, des compétences et de la légitimité de chacun d'entre eux. Voilà donc qui exigerait un peu plus d'efforts qu'une suppression pure et simple mais qui éviterait, du même coup, de renouveler l'erreur de 1993, quand le remède choisi ne s'était pas révélé bien meilleur que le mal. ■