

N° 127

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1987.

R A P P O R T

FAIT

au nom de la commission élue spécialement (1) pour son examen, conformément à l'article 86, alinéa 3, du règlement, sur la proposition de résolution, adoptée par l'Assemblée nationale, portant mise en accusation de M. Christian Nucci, ancien ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement, devant la Haute Cour de Justice.

Par M. Charles JOLIBOIS,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président; MM André Méric, Louis Virapoullé, vice-présidents; M. Paul Robert, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Jacques Habert, secrétaires; M. Charles Jolibois, rapporteur; MM. Edgar Faure, François Giacobbi, François Autain, Gérard Delfau, Jean-Pierre Bayle, Christian Masson, Jean Cauchon, Marc Lauriol, Paul Masson, Jean-Pierre Tizon, Jean Madelain, Roger Husson, Georges Lombard, Claude Estier, Yves Le Cozannet, Alphonse Arzel, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-François Le Grand, Hubert Martin, René-Georges Laurin, Philippe de Bourgoing, Marcel Rudloff, José Balarello.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 798, 921 et T.A. 173.
Sénat : 36 (1987-1988).

Parlement - Haute Cour de Justice.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LA PROCEDURE DE MISE EN ACCUSATION DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT DEVANT LA HAUTE COUR DE JUSTICE	11
<u>I.- LA COMPETENCE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE A L'EGARD DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT</u>	13
A/ UNE COMPETENCE POUR TOUS LES CRIMES OU DELITS COMMIS DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS	13
1°) Les deux lectures du texte constitutionnel	13
2°) Les motifs de retenir la seconde interprétation	14
a) La tradition constitutionnelle française	14
b) Des arguments de texte	15
c) Les travaux préparatoires de la Constitution	15
d) Les textes d'application de la Constitution	16
e) La jurisprudence	16
B/ UNE COMPETENCE EXCLUSIVE	17
1°) Sous les III ^{ème} et IV ^{ème} Républiques, une compétence facultative	17
2°) Sous la V ^{ème} République, une compétence exclusive	18
a) Une question débattue principalement dans les premiers temps de la V ^{ème} République	18
b) Les motifs d'affirmer la compétence exclusive de la Haute Cour de justice	19
- Des arguments de texte	19
- Une procédure à l'application impérative et absolue	19
- La confirmation de la jurisprudence	20
3°) Conséquences de l'exclusivité de la compétence de la Haute Cour	21

<u>II.- COMPETENCE EXCLUSIVE ET DISCRETIONNAIRE DU PARLEMENT POUR SAISIR LA HAUTE COUR DE JUSTICE</u>	22
A/ SAISINE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE A L'INITIATIVE EXCLUSIVE DES DEUX ASSEMBLEES	22
B/ LES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES NE SONT PAS LIEES PAR LES DECISIONS DU JUGE DE DROIT COMMUN	24
<u>III.- LES LIMITES DES CRITIQUES DE LA COMPETENCE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE</u>	26
A/ LES CONSEQUENCES DU REJET PAR LE PARLEMENT D'UNE PROPOSITION DE RESOLUTION PORTANT MISE EN ACCUSATION	26
1°) La notion de déni de justice	27
2°) Le refus de saisir la Haute Cour de justice crée-t-il les conditions d'un déni de justice ?	27
B/ UN TRIBUNAL POLITIQUE MAIS NON ARBITRAIRE	30
1°) La Haute Cour, juridiction politique	31
2°) Une justice non arbitraire	32
a) Une commission d'instruction et un Parquet indépendants	32
b) Les autres garanties	34
- Le principe de légalité	34
- Le principe de la non rétroactivité des lois	35
- L'application de la procédure pénale	35
- Le rôle de la commission d'instruction	35
C/ L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE D'UN ANCIEN MINISTRE DEvenu MEMBRE DU PARLEMENT	38
1°) Nature de l'intervention des assemblées parlementaires en cas de levée de l'immunité parlementaire et en cas de mise en accusation	39
a) En cas de levée de l'immunité parlementaire.....	39
b) En cas de mise en accusation d'un membre du gouvernement ou d'un ancien membre du gouvernement.....	40
2°) Mise en accusation d'un ancien membre du gouvernement devenu parlementaire	41
a) La mise en accusation couvre la levée de l'immunité parlementaire.....	41

	Pages
b) Le fait que l'ancien ministre soit devenu parlementaire influe-t-il sur la nature de la décision du Parlement ?	42
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	43
DEUXIEME PARTIE : LA PROCEDURE TENDANT A LA MISE EN ACCUSATION DE M. CHRISTIAN NUCCI DEVANT LA HAUTE COUR DE JUSTICE	49
<u>I.- LA VERIFICATION DE L'EXISTENCE DE CRIMES ET DELITS SUSCEPTIBLES D'ETRE IMPUTES A M. CHRISTIAN NUCCI</u>	50
A/ L'EXISTENCE DES FAITS ET LEUR IMPUTABILITE	51
1°) Les faits relevés par le Tribunal de Grande instance de Paris.....	51
2°) Les faits relevés par la Cour des comptes.....	55
a) Le rapport public de la Cour des comptes pour 1987	55
b) La procédure de gestion de fait engagée par la Cour des comptes.....	58
3°) L'appréciation critique des faits relevés par la Cour des comptes et le Tribunal de Grande instance de Paris	60
B/ LA POSSIBILITE D'UNE QUALIFICATION JURIDIQUE	61
C/ LES ARTICLES DU CODE PENAL VISES	62
<u>II.- LE RENVOI DE M. CHRISTIAN NUCCI DEVANT LA COMMISSION D'INSTRUCTION DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE</u>	63
A/ LE RESPECT DE LA CONSTITUTION	63
B/ LA MANIFESTATION DE LA VERITE	65
<u>CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE</u>	67
CONCLUSION GENERALE	69
ANNEXES	73

	Pages
	..
Annexe n° 1 : Articles 67 et 68 de la Constitution	73
Annexe n° 2 : Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice	74
Annexe n° 3 : Chapitre XI du Règlement de l'Assemblée nationale et chapitre XIV du Règlement du Sénat	78
Annexe n° 4 : Article 5 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes	81
Annexe n° 5 : Jurisprudence de la Cour de cassation	82
Annexe n° 6 : Les systèmes de mise en jeu de la responsabilité pénale des membres de l'exécutif dans le monde	95
Annexe n° 7 : Ordonnance du juge d'instruction de Paris du 6 mai 1987	99
Annexe n° 8 : Réquisitions du Procureur de la République du 30 avril 1987.....	101
Annexe n° 9 : Extrait du chapitre 9 du rapport de la Cour des comptes de 1987.....	111
Annexe n° 10 : Dépêches de l'A.F.P. du 10 août 1986, du 30 novembre 1986 et du 30 avril 1987	115
Annexe n° 11 : Articles du code pénal visés par la proposition de résolution.....	117
TABLEAU COMPARATIF	121

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La proposition de résolution, déposée à l'Assemblée nationale le 27 mai 1987 par **M. Pierre Messmer** et 255 de ses collègues, portant mise en accusation de **M. Christian Nucci**, ancien ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement, devant la Haute Cour de justice, déclarée recevable par le Bureau de l'Assemblée et examinée par la commission spécialement désignée à cet effet, fut adoptée le 7 octobre 1987, par scrutin public à la tribune, par 340 voix contre 211 et conformément à l'article 20 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, transmise au Sénat où elle fut renvoyée à votre commission, élue à cette fin le 14 octobre 1987.

La proposition de résolution à l'Assemblée nationale concerne un ensemble de faits qui font déjà l'objet, d'une part, d'investigations de la Cour des comptes à propos du financement d'un certain nombre d'associations gravitant autour du ministère de la coopération et du développement et, d'autre part, d'une plainte en justice de l'actuel ministre de la coopération.

La justice fut rapidement saisie de cette affaire dite du Carrefour du développement qui suscita l'engagement de nombreuses procédures et qui, par ailleurs, connut et connaît encore un grand retentissement dans les médias.

Depuis, la presse et l'audiovisuel se sont fait l'écho de plusieurs autres affaires mettant en cause des hommes politiques ou des institutions.

Dans ce climat, l'ouverture d'une procédure parlementaire pouvant aboutir au renvoi d'un ancien ministre devant la Haute Cour de justice ne va pas sans susciter un malaise tant dans la classe politique que dans

l'opinion. Malaise dû à la rareté des précédents, voire à leur absence, au caractère juridique très technique de la question, à ses délicates implications politiques et à la mauvaise perception qu'en a l'opinion.

L'absence de précédents

Sous la Vème République, la Haute Cour de justice ne fut jamais saisie. En effet, avant la présente affaire, une seule proposition de résolution portant mise en accusation fut déclarée recevable : celle déposée à l'Assemblée nationale par M. Gaston Defferre et plusieurs de ses collègues le 15 avril 1980, et qui tendait à la mise en accusation de **M. Michel Poniatowski**, ancien ministre de l'intérieur. Mais, la commission de l'Assemblée nationale ayant conclu au rejet, elle ne fut jamais inscrite à l'ordre du jour de la séance publique.

Même la longue histoire des Hautes Cours françaises n'offre guère de réels précédents.

En effet, s'il y a près de deux siècles que fut créée par une proclamation de l'Assemblée nationale, le 23 juillet 1789, la première haute Cour sous la forme d'un tribunal spécial destiné à juger *"les dépositaires du pouvoir qui se seraient rendus coupables du crime de lèse-nation"* et si les différentes Hautes Cours instituées par les régimes successifs que connut la France furent souvent actives, elles n'eurent que rarement à connaître de faits de l'ordre de ceux visés par la présente proposition de résolution. La première affaire dont fut saisie en France une Haute Cour concernait une accusation de conspiration contre la sûreté de l'Etat : c'est en effet pour ce motif qu'en 1791, fut traduit **Trouard**, ci-devant de **Réolle**, devant la première véritable Haute Cour, la Haute Cour provisoire d'Orléans -laquelle prononça un non-lieu. Et depuis, les Hautes Cours qui se sont succédées n'eurent guère à juger que des crimes de ce type : conspirations, complots, attentats contre le souverain, assassinats politiques, attentats à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, ententes avec l'ennemi, trahisons. Plus près de nous, la Haute Cour de la Libération instituée par l'ordonnance du 13 novembre 1944 était destinée à juger les gouvernants et les fonctionnaires du régime de Vichy pour faits de collaboration. Toutes ces Hautes Cours furent donc essentiellement saisies, certaines en raison de leur compétence limitée, de crimes exceptionnels, souvent dans des périodes

exceptionnelles (guerres, révolutions) ou à la suite de changements de régime constitutionnel.

Elles ne furent guère appelées à juger des crimes ou délits de droit commun. On peut citer deux crimes de sang "ordinaires" qui relevèrent d'une Haute Cour en raison de la qualité de leurs auteurs présumés qui bénéficiaient de ce privilège de juridiction : le duc de **Choiseul-Praslin**, pair de France, accusé, sous la Monarchie de juillet, d'avoir assassiné son épouse, et le Prince **Pierre Bonaparte**, membre de la famille impériale, accusé à la fin du Second Empire d'avoir tué le journaliste **Victor Noir**. A part cela, on ne peut noter que deux procès de ministres devant la Haute Cour pour vénalité et corruption :

- sous la Monarchie de juillet, le procès de Teste, ministre des travaux publics au moment des faits, et de Cubières, général au moment des faits et ancien ministre de la guerre ;

- sous la IIIème République, le procès de Raoul Péret, ministre des finances au moment des faits.

Très peu d'affaires de droit commun furent donc jugées par les Hautes Cours. C'est pourquoi les deux siècles écoulés donnent de la Haute Cour l'image d'une juridiction exceptionnelle destinée à ne connaître que de grands crimes à caractère essentiellement politique.

Une question juridique très technique

L'examen de cette question est rendue assez difficile par certaines ambiguïtés de la rédaction du second alinéa de l'article 68 de la Constitution de 1958, qui définit la compétence de la Haute Cour à l'égard des ministres.

Le second alinéa de l'article 68 a pu en effet susciter des interprétations divergentes et a donné matière à des débats doctrinaux. Il a ainsi été soutenu par un certain nombre de juristes, essentiellement pendant les premières années de la Vème République, que la Haute Cour n'était compétente en ce qui concerne les ministres que dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat et que la compétence à leur égard était concurrente de celle des tribunaux ordinaires.

Cette lecture de la constitution qui ferait de la Haute Cour un tribunal d'exception destiné à juger le Président de la

République pour haute trahison et les ministres et leurs complices pour complot contre la sûreté de l'Etat est essentiellement dictée par ce qui semble avoir été, pour l'essentiel, la pratique traditionnelle de ce type de juridiction depuis 1789.

Ces controverses juridiques et l'image solennelle de la Haute Cour que lui donne son passé engendrent l'incertitude et semblent susciter appréhension et inquiétude devant l'éventualité du déclenchement d'une procédure devant cette juridiction.

Une question politique délicate

La mise en accusation d'un membre du gouvernement devant la Haute Cour de justice, fait historiquement très rare et obéissant à une procédure juridique méconnue, est aussi un événement politique riche en résonances.

S'il s'agit d'accuser un ministre en exercice, l'émotion est grande et le scandale certain ; s'il s'agit d'un ancien ministre, l'événement peut aussi être ressenti comme très considérable.

Dans le cas présent, la **procédure de mise en accusation de M. Christian Nucci atteint non seulement l'ancien ministre de la coopération, et le député en cours de mandat mais aussi l'homme politique.** A ces trois titres, la classe politique peut hésiter à poursuivre la procédure. C'est compréhensible. Quant à l'ancien ministre, cela créerait un précédent et il est à craindre que le déclenchement d'une mise en accusation, ou même sa simple menace, ne deviennent de nouvelles armes dans l'arsenal du combat politique. Quant au parlementaire en cours de mandat, il revient à ses pairs de diligenter la procédure à son encontre et il est certain que, au-delà des clivages partisans, cela heurte les habitudes des parlementaires accoutumés à travailler ensemble dans le respect mutuel. Quant à l'homme politique, la mise en accusation d'un ministre du gouvernement précédent issu d'une majorité opposée à celle actuellement au pouvoir peut faire redouter l'assimilation de la mise en accusation à un règlement de compte politique visant à jeter le discrédit non seulement sur un homme et sur le parti politique auquel il appartient, mais encore sur la majorité précédente à la veille d'une échéance électorale importante.

Ces questions qui agitent le monde politique ne sont pas sans inquiéter, à un titre ou à un autre, l'opinion publique.

Une question d'actualité mal perçue par l'opinion

La procédure de mise en accusation n'est pas connue du public et la perception qu'il en a est déformée par des références historiques totalement inapplicables au cas présent. La technique juridique mise en oeuvre demeurera vraisemblablement largement inconnue quelle que soit la suite des événements. **L'opinion retient seulement l'existence d'une "affaire" politique -donc d'un scandale- liée à un homme -donc à un coupable. La présomption d'innocence est alors oubliée.**

Dans le climat politique actuel, on semble, hélas, davantage rechercher le caractère sensationnel d'une révélation fut-ce au prix d'une violation du secret de l'instruction qu'écouter les déclarations de ceux qui rappellent les exigences d'une justice sereine.

Si le Parlement se prononce en faveur de la "*mise en accusation*", l'emploi de cette expression figurant dans les textes constitutionnels peut renforcer l'impression négative dégagée par cette affaire... alors que cette expression signifie simplement la poursuite du cours de la justice.

Le Parlement n'a que deux possibilités. Voter la mise en accusation et l'opinion y verra déjà l'annonce d'un jugement de condamnation, ou voter l'arrêt de la procédure et l'opinion en conclura à l'impunité des hommes politiques.

*

* *

L'impression de malaise évoquée plus haut trouve sa source essentiellement dans le décalage entre la charge émotionnelle et historique contenue dans le renvoi d'une personne devant la Haute Cour et la réalité constitutionnelle et juridique qui résulte des textes actuels.

La commission ad hoc se doit d'en tirer plusieurs conclusions. En premier lieu, la **procédure proprement dite de mise en accusation des membres du gouvernement devant la Haute Cour de justice doit être très soigneusement exposée et expliquée. En second lieu, l'application de cette procédure au cas d'espèce doit être effectuée avec toute la neutralité requise et dans le respect de la présomption d'innocence, fondement inaltérable de toute justice.**

PREMIERE PARTIE :

LA PROCEDURE DE MISE EN ACCUSATION
DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT
DEVANT LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Le Président de la République, s'il répond pénalement des infractions détachables de sa fonction sans même bénéficier d'un privilège de juridiction, est irresponsable tant pénalement que politiquement au titre des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, à une seule exception : sa responsabilité ne peut être en effet mise en jeu qu'en cas de haute trahison. Il est alors justiciable de la Haute Cour de justice comme le stipule clairement le premier alinéa de l'article 68 de la Constitution :

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

A l'inverse, les membres du gouvernement sont pénalement responsables de leurs actes (1).

En ce qui concerne les actes détachables de leurs fonctions, ils sont pénalement responsables et ce devant les juridictions de droit commun.

(1) **Les membres du Parlement, eux, bénéficient, au titre du premier alinéa de l'article 26 de la Constitution, d'une immunité civile et pénale pour les opinions ou votes émis dans l'exercice de leurs fonctions.**

Pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne bénéficient d'aucune immunité pénale. Cette règle traditionnelle en France est édictée dans la Constitution de 1958 par la première phrase du second alinéa de l'article 68 :

"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 Constitution de la Vème République a dissipé une ambiguïté car les textes antérieurs, aussi bien en 1875 qu'en 1946, ne mentionnaient que les ministres. Qu'en était-il alors de la responsabilité des secrétaires d'Etat ? La question n'eut jamais à être tranchée. Si un ancien sous-secrétaire d'Etat, Gaston Vidal, fut jugé en 1931 par la Cour de Justice, ce fut en tant que complice du crime imputé à Raoul Péret, ancien ministre, et non en tant qu'auteur principal ; de plus, les faits reprochés n'avaient pas été commis dans l'exercice de ses fonctions. Sous la IVème République, la doctrine interpréta au sens large le terme "*ministres*", jugeant qu'il recouvrait les secrétaires d'Etat et les sous-secrétaires d'Etat. Que cette conception extensive ait été ou non fondée, elle est maintenant explicitement consacrée par l'actuelle formulation, l'expression "*membres du gouvernement*" englobant le Premier ministre, les ministres et les secrétaires d'Etat (ainsi que les sous-secrétaires d'Etat, s'il en existait encore).

Quels sont les actes accomplis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions susceptibles de mettre en jeu sa responsabilité pénale ? Ce sont ceux "*qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis*". On doit donc exclure les contraventions ainsi que tous les faits non susceptibles d'une qualification pénale. Ici encore, le texte de 1958 est beaucoup plus précis que ceux qui l'ont précédé. En effet, en 1875, n'étaient visés que les crimes, sans que l'on sût s'il fallait donner à "*crime*." son sens juridique précis ou son sens commun d'infraction grave. En 1946, la terminologie retenue : "*crimes et délits*" laissait subsister moins de doute, la jonction des deux mots ne permettant guère que de leur donner leur sens juridique, mais seule la précision apportée en 1958 sur la qualification lève toute ambiguïté.

Seules donc les infractions qualifiées de crimes et délits commises par un ministre, au sens large, dans l'exercice de ses

fonctions sont susceptibles d'être sanctionnées. Mais devant quelle juridiction ?

I.- LA COMPETENCE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE A L'EGARD DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

A/ UNE COMPETENCE POUR TOUS LES CRIMES OU DELITS COMMIS DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

1°) Les deux lectures du texte constitutionnel

La deuxième phrase du second alinéa de l'article 68 stipule : *"La procédure définie ci-dessus leur est applicable ainsi qu'à leurs complices dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat."*

"La procédure définie ci-dessus" est celle de mise en accusation devant la Haute Cour de justice, telle qu'elle est définie au premier alinéa du même article en ce qui concerne le Président de la République en cas de haute trahison.

Deux lectures de cette phrase sont rendues possibles par l'absence de ponctuation.

Première lecture :

Deux virgules auraient été omises. Il conviendrait donc de lire :

"La procédure définie ci-dessus leur est applicable, ainsi qu'à leurs complices, dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat."

Il faudrait alors comprendre que la Haute Cour de justice ne serait compétente à l'égard des membres du gouvernement que dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat et que cette compétence s'étendrait à leurs complices. Les membres du gouvernement relèveraient alors des tribunaux

ordinaires pour tous les autres actes qualifiés crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

Seconde lecture :

Une seule virgule aurait été omise. Il conviendrait donc de lire :

"La procédure définie ci-dessus leur est applicable, ainsi qu'à leurs complices dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat."

La phrase signifie alors que la Haute Cour est compétente pour juger tous les crimes et délits accomplis par les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions et que leurs complices ne relèvent de cette juridiction que dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

Cette seconde interprétation doit être retenue pour plusieurs motifs.

2°) Les motifs de retenir la seconde interprétation

a) La tradition constitutionnelle française

La seconde interprétation est en accord avec l'esprit général du texte et avec notre tradition juridique. La compétence des Hautes Cours françaises était généralement définie :

- d'une part, *ratione personae* à l'égard du chef de l'Etat, dans la mesure de sa responsabilité, et à l'égard des ministres pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions,

- d'autre part, *ratione materiae* en matière de crimes contre la sûreté de l'Etat, quels que soient leurs auteurs.

Donc, historiquement, les Hautes Cours avaient compétence générale à l'égard des ministres, d'une part, et compétence générale pour juger des atteintes à la sûreté de l'Etat, d'autre part. La première interprétation de la deuxième phrase du second alinéa de l'article 68 serait singulièrement

restrictive alors que la seconde s'accorderait mieux avec la tradition. Mais cet argument n'est pas décisif.

En revanche, l'explication de texte peut être plus éclairante.

b) Des arguments de texte

Ainsi, la dernière phrase du second alinéa de l'article 68 lie, "dans les cas prévus au présent alinéa", la Haute Cour par la définition des "crimes et délits" et par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis. Le pluriel utilisé pour la référence aux cas prévus au présent alinéa semble bien signifier la compétence de la Haute Cour pour d'autres cas que "le" cas de complot contre la sûreté de l'Etat. De plus, la mention des délits ne s'expliquerait pas si la Haute Cour n'avait à connaître que des crimes de complot contre la sûreté de l'Etat.

c) Les travaux préparatoires de la Constitution

Par ailleurs, si l'on se reporte à la genèse du texte de la deuxième phrase du second alinéa de l'article 68, on remarque que **les avant-projets de la Constitution de 1958 étaient parfaitement clairs** quant à la compétence de la Haute Cour jusqu'à l'adjonction (effectuée par l'avant-projet des 26-29 juillet 1958 mis au point à la suite du Conseil de Cabinet des 23 et 25 juillet 1958, dit "le livre rouge", et transmis au comité consultatif constitutionnel le 29 juillet 1958) du cas des complices dans l'hypothèse d'un complot contre la sûreté de l'Etat :

. Avant-projet élaboré par Michel Debré à la mi-juin 1958 :

"...Ils (les ministres) sont pénalement responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions ; ils sont mis en accusation par... et renvoyés devant la Haute Cour de justice mentionnée à l'article A8."

. Avant-projet élaboré par Michel Debré vers le 10 juillet 1958 et avant-projet du 15 juillet 1958 dit "de la Celle Saint-Cloud" :

"Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs

fonctions. La procédure définie ci-dessus (celle de la Haute Cour) leur est applicable."

. Avant-projet du 19 juillet 1958 et avant-projet soumis au Conseil de Cabinet les 23 et 25 juillet 1958 :

"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 leur est applicable. La Haute Cour est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent du code pénal."

d) Les textes d'application de la Constitution

La seconde interprétation est implicitement confirmée par l'article 26 de l'ordonnance organique n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice. En effet, le troisième alinéa de cet article concerne l'extension de la mise en accusation. Une procédure d'extension, fixée par les deuxième à quatrième alinéas de l'article 25, est prévue lorsque l'instruction fait apparaître des faits qui ne relèvent pas de la loi pénale visée dans la résolution de mise en accusation. Cette même procédure est ensuite déclarée applicable "dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat, lorsque l'instruction fait apparaître la participation de coauteurs ou de complices". On ne peut qu'en déduire que le complot n'est pas le seul chef de compétence de la Haute Cour.

e) La jurisprudence

Enfin, la jurisprudence de la Cour de cassation abonde en ce sens dès 1963, mais nous reviendrons ultérieurement sur ces arrêts.

La Haute Cour de justice est donc compétente pour toutes les infractions criminelles ou délictuelles commises par les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Mais les membres du gouvernement pourraient-ils être poursuivis et jugés, pour les crimes et délits, devant d'autres tribunaux ? La compétence de la Haute Cour est-elle concurrente ou exclusive ?

B/ UNE COMPETENCE EXCLUSIVE

1°) Sous les IIIème et IVème Républiques, une compétence facultative

Sous la IIIème et la IVème République, la procédure de la Haute Cour pour les ministres était seulement facultative.

Ainsi, aux termes de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, *"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."*

Cette formulation fut reprise dans le premier alinéa de l'article 57 de la Constitution du 27 octobre 1946 : *"Les ministres peuvent être mis en accusation par l'Assemblée nationale et renvoyés devant la Haute Cour de justice."* La similitude de ces deux textes fut expressément recherchée : l'article 90 du projet de Constitution de la IVème République en date du 19 avril 1946 prévoyait que *"les ministres sont mis en accusation par l'Assemblée nationale () et renvoyés devant la Haute Cour de justice"*.

L'utilisation du verbe "pouvoir" signifiait clairement que la mise en accusation des ministres devant la Haute Cour n'était qu'une faculté. **Les juridictions ordinaires étaient donc toujours compétentes pour connaître des infractions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, sauf si la Chambre des députés ou l'Assemblée nationale prenait l'initiative d'une mise en accusation devant la Haute Cour, qui alors les dessaisissait ou les empêchait de se saisir.** Le recours à la procédure de la Haute Cour n'était donc pas obligatoire. C'est ainsi que, dans la pratique, un ancien ministre des travaux publics comme Baïhaut put être jugé par la Cour d'assises de la Seine pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions.

2°) Sous la Vème République, une compétence exclusive

a) Une question débattue principalement dans les premiers temps de la Vème République

La rédaction de l'article 68 de la Constitution de 1958, put laisser planer un doute sur la solution à retenir.

La deuxième phrase du second alinéa déclare "*applicable*" aux membres du gouvernement "*la procédure définie ci-dessus*", c'est-à-dire celle, prévue à l'alinéa premier, pour le Président de la République en cas de haute trahison, de mise en accusation par les deux assemblées et de jugement par la Haute Cour.

On a pu soutenir que l'adjectif "*applicable*" signifiait que la mise en oeuvre de cette procédure n'était qu'une possibilité et qu'en conséquence, la compétence de la Haute Cour restait concurrente. Ce fut la thèse soutenue par une partie de la doctrine (MM. Vedel et Prélot, par exemple), essentiellement dans les premières années de la Vème République. A l'appui, les partisans de cette solution avançaient comme arguments :

- les principes de la démocratie. Ils s'opposeraient à ce que les particuliers n'eussent pas la possibilité d'un recours direct permettant de mettre en jeu la responsabilité pénale des membres du gouvernement. Quelle que soit la valeur du principe avancé, le texte constitutionnel pouvait très bien aller à l'encontre de cette "*exigence*";

- la pratique antérieure. Mais un seul précédent peut être invoqué, celui de Baihaut en 1893, et cette "pratique" découlait du texte clair de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, aux termes duquel il apparaissait avec évidence que la compétence de la Haute Cour n'était pas exclusive. Or, une pratique antérieure peut-elle avoir valeur démonstrative lorsqu'elle est issue d'un texte limpide ? On ne peut lui reconnaître un poids déterminant que lorsqu'elle naît de l'absence de texte ou de l'application de textes obscurs.

La solution de la compétence exclusive de la Haute Cour doit être retenue pour plusieurs raisons.

b) Les motifs d'affirmer la compétence exclusive de la Haute Cour de justice

- Des arguments de texte

- Dans un texte juridique, et donc dans la Constitution, l'adjectif "*applicable*" implique une obligation. A titre d'exemples, dans le texte même de la Constitution de 1958 :

. le troisième alinéa de l'article 46 (article relatif aux modalités de vote des lois organiques) stipule que "*la procédure de l'article 45*" (à savoir la procédure d'examen des projets et propositions de loi ordinaire par le Parlement) "*est applicable*". Il est bien évident qu'il ne s'agit pas d'une possibilité mais d'une obligation ;

. le dernier alinéa de l'article 67 dispose : "*Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.*" Là encore, il est clair que la procédure fixée n'est pas une procédure qui pourrait être appliquée mais la procédure qui devra être appliquée.

On pourrait également tirer des exemples du Code de procédure pénale : lorsqu'un article rend une disposition applicable à une catégorie de personnes, cette disposition est dorénavant obligatoire.

- **La modification de la rédaction "traditionnelle"** (qui se retrouve à l'identique en 1875 et en 1946, comme nous l'avons vu : "*Les ministres peuvent être mis en accusation...*") n'est certainement pas le fruit du hasard et **ne peut avoir eu pour but que de renverser le droit antérieur**. On peut d'ailleurs remarquer que, dans le premier avant-projet de la Constitution de 1958, élaboré par Michel Debré à la mi-juin 1958, aucun doute n'était permis : "*Ils (les ministres) sont pénalement responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions ; ils sont mis en accusation par... et renvoyés devant la Haute Cour de justice mentionnée à l'article A8.*"

- Une procédure à l'application impérative et absolue

Le second alinéa de l'article 68 dispose que la procédure "définie ci-dessus", c'est-à-dire à l'article premier, est applicable aux membres du gouvernement. Or, la procédure du premier

alinéa qui organise la mise en jeu de la responsabilité du Président de la République en cas de haute trahison présente un caractère impératif et exclusif : *"Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées (...); il est jugé par la Haute Cour de justice."* On ne peut qu'en déduire que pour les membres du gouvernement, l'application de la procédure est aussi absolue et exclusive de toute autre.

Il est donc certain, pour le rapporteur, que la mise en jeu de la responsabilité pénale des membres du gouvernement pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ne peut être effectuée que devant la Haute Cour de justice.

- La confirmation par la jurisprudence

La jurisprudence s'est fixée en ce sens en 1963. La Cour de cassation, dans des arrêts du 14 mars, du 7 mai et du 7 juin 1963, a déclaré les tribunaux ordinaires incompétents pour connaître des poursuites dirigées contre un ministre pour des infractions criminelles ou délictuelles dont il aurait pu se rendre coupable dans l'exercice de ses fonctions. Elle déduit de la combinaison des alinéas premier et second de l'article 68 que *"les membres du gouvernement sont pénalement responsables des crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils sont, en ce cas, poursuivis et jugés dans les mêmes conditions et suivant les mêmes formes de procédure applicables à la mise en accusation et au jugement du Président de la République en cas de haute trahison", qu'"un ministre ne peut être mis en accusation qu'en vertu d'une décision prise par les deux Assemblées législatives et jugé que par la Haute Cour de justice."* Ces dispositions sont déclarées *"d'ordre général et absolu"*.

Dans son arrêt du 14 mars 1963, la Cour de cassation précisa que lesdites dispositions *"s'appliquent, sans distinction, à toutes les infractions criminelles ou délictuelles dont aurait pu se rendre coupable un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions."* Par là même, on peut noter que :

- d'une part, elle infirmait la lecture de l'article 68 de la Constitution qui limiterait la compétence de la Haute Cour à l'égard des ministres au seul cas de complot contre la sûreté de l'Etat ;

- d'autre part, elle rejetait toute distinction quant à la nature des infractions criminelles ou délictuelles, notamment toute distinction opérée selon un critère de gravité. C'est ainsi qu'elle cassa l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 20 juin 1962 en ce qu'il déclarait recevable une citation en diffamation. La Cour d'appel avait en effet infirmé le jugement du tribunal correctionnel de la Seine en ce qu'il s'était reconnu compétent pour deux chefs de poursuite (violation du secret de l'instruction et publication de fausses nouvelles) mais avait confirmé la décision de compétence de ce tribunal pour statuer sur un troisième chef (diffamation publique envers un particulier) pour le motif qu'en pareil cas, *"il n'est pas concevable que des poursuites pénales soient mises en mouvement conformément à l'article 68 de la Constitution, devant la Haute Cour de justice"*. La Cour de cassation considéra que le caractère exclusif de la compétence de la Haute Cour à l'égard des actes susceptibles d'être qualifiés crimes et délits, accomplis par les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions ne souffrait pas d'exception.

Cette jurisprudence de la Cour de cassation a été confirmée dans des arrêts plus récents (le 9 juillet 1984, le 6 décembre 1984 et le 28 mai 1986). Ce dernier arrêt précise par ailleurs ce qu'il faut entendre par l'expression *"dans l'exercice de ses fonctions"* : l'exercice des fonctions ministérielles ne se limite pas aux attributions entrant dans la compétence administrative du département dont le ministre a la charge ni au cas où il agit par délégation du Premier ministre, car un ministre, en tant que membre du gouvernement, participe à la détermination et à la conduite de la politique de la Nation ; c'est pourquoi il faut considérer qu'un ministre est aussi dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il s'exprime en tant que membre du gouvernement.

3°) Conséquences de l'exclusivité de la compétence de la Haute Cour

La compétence exclusive de la Haute Cour en ce domaine est une innovation en droit français. Elle prive le ministère public et les particuliers de toute possibilité de mettre en mouvement l'action publique et d'en saisir les juridictions répressives de droit commun. C'est une garantie pour les ministres contre les plaignants.

Le privilège de juridiction qui en résulte a même pu être considéré comme une immunité pénale de fait pour les ministres. Les conditions pour aboutir à la mise en accusation, telles qu'elles résultent de la Constitution, de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 et des Règlements des deux assemblées, sont en effet apparues à une partie de la doctrine draconiennes au point qu'elles ne permettraient pas seulement de protéger les membres du gouvernement contre des accusations mal fondées mais qu'elles pourraient assurer l'impunité à des coupables.

Qu'en est-il en fait ? Par quelles voies aboutit-on à la mise en accusation de membres du gouvernement devant la Haute Cour de justice ?

Si la Haute Cour est compétente et seule compétente pour juger les ministres pour des crimes ou des délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, le Parlement est compétent et seul compétent pour la saisir.

II.- COMPETENCE EXCLUSIVE ET DISCRETIONNAIRE DU PARLEMENT POUR SAISIR LA HAUTE COUR DE JUSTICE

A/ SAISINE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE A L'INITIATIVE EXCLUSIVE DES DEUX ASSEMBLEES

Il résulte de l'article 68 de la Constitution que la mise en accusation ne peut résulter que d'un vote identique des deux assemblées au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant.

Cette disposition doit être conciliée avec l'interdiction faite par l'article 19 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 précitée aux parlementaires juges titulaires et suppléants de prendre part aux votes sur la mise en accusation. Si les juges titulaires et suppléants ne peuvent prendre part au vote sur la proposition de résolution, ils ne cessent pas pour autant de faire partie de l'assemblée dont ils sont membres. La majorité absolue doit donc

être calculée sur un total les comprenant, si bien que la majorité requise sera supérieure à la majorité absolue des membres ayant qualité pour voter. On peut donc parler **d'exigence d'une majorité qualifiée**.

Ce vote identique des deux assemblées porte, aux termes de l'article 18 de l'ordonnance précitée, sur une résolution.

Ce sont les Règlements des deux assemblées et l'article 18 de l'ordonnance précitée qui fixent **les conditions de dépôt d'une proposition de résolution** portant mise en accusation devant la Haute Cour de justice :

- la proposition de résolution doit être signée par le **dixième, au moins, des membres composant le Sénat ou l'Assemblée nationale** (alinéa 1 de l'article 86 du Règlement du Sénat ; article 158 du Règlement de l'Assemblée nationale) ;

- elle doit contenir **les mentions imposées par l'article 18 de l'ordonnance** : noms des accusés, énoncé sommaire des faits qui leur sont reprochés et, dans le cas d'une mise en accusation de ministres, visa des dispositions législatives en vertu desquelles est exercée la poursuite ;

- elle est soumise à **un contrôle de recevabilité** du Bureau de l'assemblée concernée, contrôle qui porte sur le nombre des signataires et sur la présence des mentions obligatoires aux termes de l'article 18 de l'ordonnance (alinéa 2 de l'article 86 du Règlement du Sénat et article 159 du Règlement de l'Assemblée nationale).

Il est donc clair que **l'initiative de la saisine de la Haute Cour de justice appartient au Parlement**. La procédure prévue à l'article 68 de la Constitution revêt un caractère exclusif. Seul un vote identique des deux assemblées peut mettre en accusation un membre du gouvernement. De plus, ce vote ne peut avoir pour origine que le dépôt d'une proposition de résolution dans l'une des deux assemblées. L'initiative de la procédure de saisine est donc purement parlementaire.

Le vote identique, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 68 de la Constitution, par les deux assemblées parlementaires d'une proposition de résolution déclarée recevable à l'égard des prescriptions des Règlements des assemblées et de l'article 18 de l'ordonnance est nécessaire et

suffisant pour mettre en accusation un ministre devant la Haute Cour de justice.

Dans ces conditions, quelle peut être la portée d'éventuelles décisions préalables de juridictions de droit commun ?

B/ LES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES NE SONT PAS LIEES PAR LES DECISIONS DU JUGE DE DROIT COMMUN

Ni la Constitution, ni l'ordonnance portant loi organique sur la Haute Cour de justice, ni les Règlements des assemblées n'imposent de préalable au dépôt d'une proposition de résolution portant mise en accusation.

Ce dépôt peut certes se produire après une déclaration d'incompétence d'un juge d'instruction. Cependant, non seulement le dépôt d'une telle proposition de résolution peut être effectué en l'absence de toute décision préalable d'un juge de droit commun, mais aussi l'existence d'une décision d'incompétence d'un juge de droit commun n'entraîne pas nécessairement le dépôt d'une proposition de résolution :

- le dépôt d'une proposition peut être effectué en l'absence de toute décision préalable d'un juge de droit commun. On remarquera que le seul précédent, sous le régime de la Constitution de 1958, d'une proposition de résolution de ce type déclarée recevable et renvoyée à une commission *ad hoc* n'avait été suscité par aucune ordonnance d'incompétence. On peut très bien imaginer que le retentissement médiatique de certaines affaires et l'existence de faits, de documents ou de propos, rendus publics par les moyens d'information, conduisent des parlementaires, jugeant à partir de ces éléments que des présomptions graves existent à l'encontre d'un ministre ou d'un ancien ministre, au dépôt d'une proposition de résolution portant mise en accusation ;

- l'existence d'une décision d'incompétence des juridictions de droit commun n'entraîne pas nécessairement le dépôt d'une proposition de résolution. Le Parlement n'est aucunement lié par une ordonnance d'incompétence préalable d'un juge d'instruction. Une

proposition de résolution portant mise en accusation pourrait très bien ne jamais être déposée malgré l'existence d'une telle décision juridictionnelle. Il faut que plus du dixième des membres de l'une des assemblées le juge opportun.

Par exemple, les décisions jurisprudentielles de 1963 précitées qui constataient l'incompétence des juridictions ordinaires pour connaître des poursuites dirigées contre des ministres pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ne furent pas suivies du dépôt de propositions de résolution tendant à mettre en accusation les ministres concernés devant la Haute Cour de justice.

La commission *ad hoc* dans ses travaux puis l'assemblée plénière dans sa décision statuent sur une proposition de résolution et non sur une ordonnance. On ne peut admettre que le Parlement soit amené à prendre des décisions automatiques dues à l'existence d'ordonnances d'incompétence.

Malgré une telle ordonnance, le Parlement, souverainement, pourrait parfaitement ne pas prononcer une mise en accusation, soit qu'il estime que la Haute Cour n'est pas compétente, soit qu'il estime qu'il n'existe pas de présomptions suffisantes justifiant le déclenchement de la procédure, soit qu'il la juge inopportune ou pour toute autre raison.

Il est assuré à la lecture de l'article 68 de la Constitution que la mise en accusation résulte nécessairement et seulement du vote des deux assemblées.

L'appréciation du Parlement est souveraine et purement discrétionnaire.

Ce qui ne signifie pas qu'une ordonnance juridictionnelle ne soit pas un élément d'information, un fait, éventuellement déterminant, à prendre en considération par les deux assemblées pour éclairer leur décision sur l'opportunité d'engager ou non des poursuites.

Il apparaît donc que, si une ordonnance d'incompétence d'un magistrat instructeur ne saurait suffire à déclencher la procédure parlementaire pouvant conduire à la mise en accusation devant la Haute Cour de justice et encore moins lier la décision des deux assemblées, elle peut cependant constituer un élément d'appréciation pour le Parlement jugeant souverainement de l'opportunité d'engager des poursuites contre un membre du gouvernement.

III.- LES LIMITES DES CRITIQUES DE LA COMPETENCE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

La situation que crée le caractère exclusif de la compétence de la Haute Cour de justice de la Vème République pour juger les ministres à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions a suscité des critiques diverses et certaines interrogations.

D'une part, la combinaison de l'exclusivité de la compétence de la Haute Cour et du caractère discrétionnaire de la décision du Parlement n'assure-t-elle pas *de facto* l'immunité aux ministres? Notamment, quelles sont les **conséquences d'un rejet d'une proposition de résolution**, alors que la Haute Cour est seule compétente pour connaître des crimes et délits imputables à un ministre dans l'exercice de son mandat?

D'autre part, l'attribution de cette compétence à **une juridiction politique** fait l'objet de contestations, la justice politique étant assimilée à une justice partisane.

Enfin, comme la compétence de la Haute Cour s'attache aux actes criminels ou délictuels des ministres accomplis pendant leur mandat ministériel et que sont justiciables devant elle à ce titre même les anciens ministres, on peut s'interroger sur la façon dont cette responsabilité pénale de l'ancien ministre peut s'articuler avec l'immunité dont il bénéficie s'il est devenu parlementaire.

A/ LES CONSEQUENCES DU REJET PAR LE PARLEMENT D'UNE PROPOSITION DE RESOLUTION PORTANT MISE EN ACCUSATION

La procédure de mise en accusation devant la Haute Cour de justice est soumise à des conditions suffisamment strictes pour que l'on puisse considérer qu'elle constitue une garantie pour les ministres. Le caractère exclusif de la compétence de la Haute

Cour de justice pour juger les ministres responsables de crimes ou de délits commis dans l'exercice de leurs fonctions a pu être critiqué au regard des conditions nécessaires pour que puisse être saisie la Haute Cour. Il a pu être soutenu que la difficulté du processus aboutissant à une mise en accusation équivalait à la création d'une impunité de fait au profit des membres du gouvernement.

C'est donc à bon droit que l'on peut s'interroger sur les conséquences du rejet d'une proposition de résolution portant mise en accusation par l'une des assemblées parlementaires, rejet qui arrête net toute la procédure, et se demander si un tel vote ne risque pas de créer les conditions d'un déni de justice.

1°) La notion de déni de justice

Le déni de justice est le refus par un juge de rendre la justice qui lui est demandée ou la négligence ou le retard à le faire.

L'article 4 du code civil dispose : *"Le juge qui refusera de juger sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice."*

Le code de procédure civile, en son article 505, fait du déni de justice un cas de prise à partie des juges : *"Les juges peuvent être pris à partie dans les cas suivants : ... 4° s'il y a déni de justice"*.

L'article 185 du code pénal punit sévèrement les juges qui se sont rendus coupables de déni de justice (de 750 à 3 000 F. d'amende et surtout de cinq à vingt ans d'interdiction d'exercice).

Le juge a donc l'obligation de statuer et de le faire avec diligence sans renvoyer au législateur.

Il importe de préciser la signification du terme *"statuer"* : un juge qui conclut à son incompétence ou à une fin de non-recevoir rend une sentence, il ne se dérobe pas à son devoir de statuer, il n'y a donc pas dans ce cas déni de justice.

2°) Le refus de saisir la Haute Cour de justice crée-t-il les conditions d'un déni de justice ?

Deux hypothèses se présentent quant aux conditions d'examen d'une proposition de résolution portant mise en accusation : soit les tribunaux de droit commun se sont déclarés

incompétents avant l'examen de la proposition de résolution par le Parlement, soit le Parlement s'est saisi alors qu'aucune procédure de droit commun n'était engagée.

Dans les deux hypothèses, c'est à l'initiative de l'une ou l'autre des assemblées que la proposition de résolution est rédigée puis vient en discussion. Seul, un vote identique de chaque assemblée peut aboutir à la mise en accusation.

Naturellement, pour ce vote, comme pour tous ceux émis au cours de leur mandat, les parlementaires se déterminent librement. Ils apprécient souverainement si la suite à donner est la mise en accusation ou l'arrêt de la procédure. Ils le font après examen des faits et de leur qualification pénale, comme le feraient des juges. Ils le font en opportunité, comme le feraient des élus. De ce double examen est issu leur vote.

Dans les deux hypothèses, il peut exister des crimes ou des délits pouvant être imputés à un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions. Néanmoins, le Parlement peut refuser de soumettre ces faits à la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.

Quel sens attribuer au rejet de la proposition de résolution par le Parlement ?

Ce rejet peut signifier :

- que les faits apparaissent à l'assemblée insuffisamment établis ;

- que les faits ne lui semblent pas constituer des crimes ou des délits ;

- que les liens de connexité entre les faits et le membre du gouvernement ne sont pas évidents ;

- que les faits établis n'apparaissent pas pouvoir être rattachés à l'exercice de fonctions gouvernementales ;

- que, même si les faits semblent établis, constitutifs de crimes ou de délits et commis par un membre du gouvernement et dans l'exercice de fonctions gouvernementales, le Parlement juge opportun de ne pas poursuivre la procédure devant la Haute Cour de justice.

. *En droit :*

Même dans l'avant-dernier cas, s'il se situe dans l'hypothèse où le dépôt de la proposition a été précédé d'une ordonnance d'incompétence d'un juge d'instruction, et même dans le dernier cas où la décision parlementaire semble créer des conditions analogues à celles d'un déni de justice, on peut considérer qu'aucun déni de justice n'est possible.

En effet, le Parlement n'est pas un juge *stricto sensu*, seule la Haute Cour l'est ; le Parlement ne peut donc commettre un déni de justice. Et, si l'on assimile le Parlement à un juge *lato sensu* et considère qu'il participe à l'acte de juger, le vote de rejet de l'une des assemblées est déjà une sentence. Il n'y a pas refus de statuer.

Toutefois, pour le cas où l'on assimilerait le Parlement à un juge, si les assemblées négligeaient de se prononcer, ou tardaient à le faire, sur une proposition de résolution portant mise en accusation, pourrait-on considérer qu'il y a déni de justice ?

Difficilement, car aucun délai strict n'est fixé par les textes. En fait, il serait du devoir du Président de la République de rappeler, le cas échéant, au Parlement qu'il ne doit pas tarder à se prononcer. En effet, l'article 68 de la Constitution oblige le Parlement à se prononcer et l'article 5 de la Constitution fait du Président de la République le gardien de la Constitution ("*Il veille au respect de la Constitution*").

Le vote de rejet par le Parlement d'une proposition de résolution tendant à la mise en accusation d'un membre du gouvernement devant la Haute Cour de justice ne peut donc jamais constituer un déni de justice tel que défini et prohibé par le droit français.

. *Aux yeux de l'opinion :*

Il n'en reste pas moins que, dans l'hypothèse où une ordonnance d'incompétence d'un juge d'instruction de droit commun est intervenue avant le dépôt de la proposition de résolution portant mise en accusation, le rejet de la proposition de résolution crée une situation qualifiable aux yeux de l'opinion de déni de justice au sens commun d'absence de verdict ou de mauvaise justice.

Les tribunaux ordinaires se seraient déclarés incompétents et la saisine de la Haute Cour ne serait pas décidée pour autant. Cette situation pourrait être préjudiciable

à l'image des institutions et, tout particulièrement, à celle du Parlement. De plus, **le principe de la responsabilité pénale des ministres au titre des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions**, proclamé par la première phrase du second alinéa de l'article 68 de la Constitution, **resterait lettre morte**. Enfin, une telle décision ne serait pas non plus bénéfique pour le ministre visé par la proposition de mise en accusation car, il ne risquerait plus une condamnation, mais ne pourrait pas davantage apporter la preuve de son innocence.

Ces considérations ne peuvent certes pas être négligées par les assemblées parlementaires lorsqu'elles prennent leur décision, même si, en droit, elles peuvent souverainement rejeter une proposition de résolution portant mise en accusation. D'autant qu'en adoptant la mise en accusation d'un ministre, elles ne préjugent nullement de sa culpabilité. Elles se bornent à constater l'existence de faits établissant à l'encontre d'un ministre des présomptions suffisamment graves pour justifier l'ouverture d'une instruction menée par la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.

B/ UN TRIBUNAL POLITIQUE MAIS NON ARBITRAIRE

D'aucuns déplorent qu'il soit nécessaire, s'ils admettent la compétence exclusive, ou qu'il soit possible, s'ils prônent la compétence concurrente, de passer par la Haute Cour de justice pour juger les ministres qui sont présumés avoir commis crimes ou délits dans l'exercice de leurs fonctions.

En effet, d'une part, ça ne semble voir dans la Haute Cour de justice qu'une instance réservée au jugement d'affaires politiques extrêmement graves de l'ordre de la haute trahison.

D'autre part, il est allégué que la justice rendue par la Haute Cour est une justice politique, donc fondée sur des considérations partisanses et non sur le droit.

La Haute Cour est certes une juridiction politique mais il ne faut pas en inférer que s'exerce pour autant une justice arbitraire.

Depuis 1791, il a existé, sous tous les régimes politiques qu'a connus la France, une institution juridictionnelle distincte à

caractère politique tant par la qualité des personnes qui la composent que par celle des personnes qui en relèvent et par la nature des faits (crimes politiques le plus souvent) de sa compétence.

Les Hautes Cours de justice sont amenées à connaître d'actes et de comportements politiques ou d'actes et de comportements d'hommes politiques.

1°) La Haute Cour, juridiction politique

L'exercice de la justice politique est lié à celui de la souveraineté.

Quand elle juge le Président de la République ou les ministres, la Haute Cour représente la souveraineté nationale en matière de justice politique. Il est donc naturel qu'elle soit l'émanation des assemblées parlementaires.

La Haute Cour prolonge au plan pénal le contrôle politique du Parlement sur l'exécutif.

Ainsi, en 1946, M. Coste-Floret pouvait déclarer, devant l'Assemblée constituante: *"Si la responsabilité pénale peut être séparée de la responsabilité politique, il n'en demeure pas moins que, s'agissant d'un ministre, elle emprunte sa coloration à la responsabilité politique et qu'il peut être difficile de séparer l'une de l'autre. C'est dans cet esprit que la commission de la Constitution a pensé que la haute juridiction chargée de juger pénalement les ministres devait être une émanation de la seule Assemblée nationale, puisque les ministres n'étaient responsables que devant elle."*

En 1958, il en est bien de même : la Haute Cour émane des deux chambres du Parlement, le Sénat s'étant vu reconnaître une plus grande importance.

Sous le régime actuel, la mise en accusation ne peut résulter que d'un vote des deux assemblées.

Quant à la formation de jugement, elle est composée de parlementaires, élus par les parlementaires et dont la validité du mandat juridictionnel est directement et indissolublement liée à celle de leur mandat politique (article 11 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959). Cette formation de jugement est donc complètement politisée. On peut rappeler que, si parfois dans le passé la Haute Cour *stricto sensu* était la seconde chambre du Parlement, parfois aussi elle n'était pas

composée uniquement d'hommes politiques mais aussi de magistrats, désignés, il est vrai, par le Parlement.

On peut également voir un signe du caractère politique de la juridiction dans la compétence exclusive et non plus concurrente comme par le passé, de la Haute Cour pour connaître des crimes et délits commis par les ministres, et par eux seuls puisqu'il n'y a indivisibilité des poursuites et donc compétence de la haute juridiction pour les complices que dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

Mais qu'il s'agisse d'une justice politique ne signifie pas qu'elle est arbitraire.

2°) Une justice non arbitraire

a) Une commission d'instruction et un Parquet indépendants

. La Commission d'instruction :

Si la mise en accusation relève des deux assemblées et si la formation de jugement en émane, la commission d'instruction, elle, est un organe autonome composé exclusivement de hauts magistrats, indépendants du pouvoir politique. La collégialité de cette juridiction d'instruction et son recrutement au sommet de la hiérarchie constituent des garanties pour l'accusé.

Il est également à noter que la commission n'est pas constituée "au coup par coup" mais qu'elle est permanente et renouvelée chaque année hors de la présence des membres du Parquet.

C'est aussi la première fois dans l'histoire constitutionnelle française que l'instance chargée de l'instruction est exclusivement composée de magistrats et sans que le Parlement intervienne de quelque façon.

En effet, antérieurement, l'instruction devant la Haute Cour était confiée à une instance dépendant totalement ou partiellement de la juridiction de jugement.

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, l'instruction des affaires devant la Chambre des pairs qui faisait

office de Haute Cour de justice appartenait au président de cette chambre qui choisissait des assistants parmi les pairs.

Sous la III^{ème} République, l'instruction était toujours confiée à un organisme collégial composé de parlementaires, qui acquit cependant la permanence par la loi du 5 janvier 1919 : la commission, au lieu d'être désignée spécialement pour une affaire déterminée, était constituée au début de chaque session.

La IV^{ème} République introduisit, pour la première fois, des magistrats au sein de la commission d'instruction : à côté de six parlementaires élus par l'Assemblée nationale, siégeaient pour instruire trois autres membres non parlementaires, désignés par le Conseil supérieur de la magistrature, en fait des magistrats.

Désormais, sous la V^{ème} République, l'indépendance de la commission vis-à-vis du Parlement est totale (art. 12 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) : les cinq magistrats titulaires et les deux suppléants sont désignés chaque année par le bureau de la Cour de cassation, hors la présence des membres du Parquet. Le président est désigné de la même manière parmi les membres titulaires.

Le Parquet :

C'est la première fois, pareillement, que le Parquet est parfaitement hors contrôle du Parlement. C'est en effet le procureur général près la Cour de cassation, assisté du premier avocat général et de deux avocats généraux qu'il désigne, qui est chargé d'exercer le ministère public (art. 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959).

Sous la monarchie constitutionnelle, le ministère public devant la Chambre des pairs constituée en Haute Cour était exercé par des membres élus par la Chambre des députés qui avait le pouvoir d'accuser et de traduire les ministres devant la Haute Cour.

Sous la III^{ème} République, si la loi du 5 janvier 1918 confia le soutien de l'accusation à trois membres de la Cour de cassation (Procureur général et deux avocats généraux), désignés par cette dernière, une représentation au sein de ce Parquet pouvait être assurée à trois commissaires émanant de la chambre des députés, laquelle, il est vrai, n'usa jamais de cette faculté.

Sous la IV^{ème} République, le Parquet était composé de trois membres désignés par l'Assemblée nationale en son sein ou

hors de son sein. En pratique, les choix de l'Assemblée aboutirent à une composition mixte du Parquet. Elle désigna en effet un député en qualité de Procureur général et deux magistrats du Parquet de la Cour de cassation comme avocats généraux.

Le régime de la **Vème République** rétablit l'unité du Parquet mais dans l'indépendance vis-à-vis du Parlement.

La Constitution de 1958 a donc réussi à établir un équilibre entre le politique et le judiciaire au sein de la Haute Cour.

b) Les autres garanties

Les membres du gouvernement mis en accusation bénéficient d'autres garanties.

- Le principe de légalité

Ils bénéficient de l'application du principe de légalité. L'article 68 de la Constitution distingue en effet nettement les infractions reprochées aux membres du gouvernement, pour lesquelles la Haute Cour est liée par le principe "*Nullum crimen, nulla poena sine lege*", et la haute trahison du Chef de l'Etat pour laquelle il n'est pas fait référence à ce principe. Aux termes de l'ordonnance organique, la résolution de mise en accusation doit, dans le seul cas des membres du gouvernement, viser les textes fondant les poursuites et, dans ce seul même cas, la commission d'instruction instruit à la fois en fait et en droit. En revanche, en cas de haute trahison du Président de la République, la commission d'instruction n'a à instruire qu'en fait : elle n'a pas à se prononcer sur leur qualification qui est de la compétence de la Haute Cour *stricto sensu*.

En effet, il n'existe actuellement aucune définition légale de la haute trahison. Elle ne reçut de définition que sous le régime de la Constitution du 4 novembre 1848 (en son article 68) : "*toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat*". En fait, "*la haute trahison est*", selon M. Georges Vedel, "*une notion politique, non pénale*". Elle peut certes être constituée par des faits qualifiés par la loi pénale mais pas nécessairement. On peut estimer qu'elle recouvre tout manquement grave aux devoirs de la fonction présidentielle. C'est à la Haute Cour *stricto sensu* qu'il échoit d'apprécier souverainement si les faits retenus par la résolution

portant mise en accusation constituent un crime de haute trahison.

Le principe de légalité s'applique aux membres du gouvernement non seulement pour les incriminations mais aussi pour les peines. La Haute Cour jugeant les ministres est tenue par la détermination des peines telles qu'elles résultent du code pénal. Là encore, dans le cas de haute trahison du Président de la République, l'instance de jugement de la Haute Cour dispose d'un pouvoir tout différent. L'article 68 de la Constitution ne la lie en aucune manière pour la détermination des sanctions applicables au Président de la République reconnu coupable de haute trahison.

- Le principe de la non rétroactivité des lois

Au profit des membres du gouvernement, l'article 68 de la Constitution a également posé le principe de la non rétroactivité des lois. Ils ne peuvent en effet être mis en accusation que pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions qui étaient à ce moment qualifiés crimes ou délits ; et la *"Haute Cour est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis."*

- L'application de la procédure pénale

La procédure applicable est celle du code de procédure pénale, qu'il s'agisse de membres du gouvernement ou du Président de la République.

La commission d'instruction procède donc selon les règles édictées par ledit code. Sont spécialement appliquées celles qui assurent **les garanties de la défense**, comme le stipule l'article 24 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Pour les débats et le jugement devant la Haute Cour *stricto sensu*, le principe posé par l'article 32 de l'ordonnance est aussi l'application des règles de procédure pénale applicables devant le tribunal correctionnel, sous réserve de quelques particularités.

- Le rôle de la commission d'instruction

Lorsqu'il s'agit du Président de la République, la commission d'instruction n'apprécie pas la qualification des faits,

comme nous l'avons signalé, et elle ne peut, comme le stipule l'alinéa premier de l'article 25 de l'ordonnance précitée, que rendre une ordonnance de renvoi devant l'instance de jugement : *"Dans le cas prévu à l'alinéa 1er de l'article 68 de la Constitution, la commission d'instruction rend une décision de renvoi qui apprécie s'il y a preuve suffisante de l'existence des faits énoncés dans la résolution de mise en accusation, mais non la qualification de ces faits."*

En revanche, le renvoi n'a rien d'automatique lorsque la Commission d'instruction est saisie d'une résolution portant mise en accusation d'un ministre, elle apprécie les faits et leur qualification, tels qu'ils lui ont été soumis, et elle ne rend une ordonnance de renvoi que si les poursuites lui paraissent fondées.

En effet, aux termes du dernier alinéa de l'article 26 de l'ordonnance, article consacré au rôle de cette commission dans le cas prévu au second alinéa de l'article 68, *"lorsque la procédure lui paraît complète la commission ordonne, s'il y a lieu, le renvoi devant la Haute Cour"*.

Donc, l'organe indépendant que constitue la commission d'instruction peut parfaitement arrêter la procédure engagée par la décision des deux assemblées de mettre en accusation un membre du gouvernement, si elle prononce un non-lieu, soit qu'elle estime les faits non établis, soit qu'elle juge qu'ils ne sont pas qualifiables de crimes ou de délits, ou si elle considère qu'ils ne sont pas de la compétence de la Haute Cour. Sur ce dernier point, on notera que la commission d'instruction est juge de sa compétence et que, s'il lui apparaît qu'une faute est détachable de l'exercice des fonctions ministérielles, elle se déclarera incompétente.

*

* *

Si la procédure laisse une grande liberté à la Haute Cour appelée à juger le Président de la République, il n'en est pas de même quand sont en cause des membres du gouvernement : la procédure paraît préservée de tout arbitraire. Mais, même dans le cas de haute trahison du Président de la République qui laisse à la Haute Cour un pouvoir discrétionnaire d'appréciation du crime et de sa sanction, les règles du code de procédure pénale

s'appliquent à la procédure et, notamment, sont garantis les droits de la défense.

La justice politique ne saurait donc être assimilée à une justice arbitraire, au moins pour le cas des ministres.

En outre, en ce qui concerne l'accusé, l'histoire semble démontrer que l'existence d'une justice politique a constitué le plus souvent une assurance de modération qui n'aurait peut-être pas pu être trouvée auprès des juridictions ordinaires.

Le seul stade de la procédure où peuvent être prises en compte des préoccupations autres que la nécessité de laisser la justice suivre son cours est le premier, celui de l'adoption d'une résolution portant mise en accusation. Les exigences de la justice sont certes un facteur prépondérant mais la décision souveraine des deux assemblées, sans qu'elle puisse être en quelque façon qualifiée d'arbitraire, est un jugement d'opportunité d'ouvrir ou non des poursuites pour lequel d'autres considérations peuvent sans doute être prises en compte, tel le souci de ne pas entraver l'action gouvernementale s'il s'agit d'un ministre en exercice.

La nécessité d'une justice politique apparaît bien là. Laisser l'appréciation de la conduite des membres du gouvernement aux juridictions ordinaires reviendrait à faire appliquer formellement (et sans doute avec un maximum de sévérité) le droit, sans tenir compte des conséquences sur la vie politique du pays. Ce serait aussi permettre au pouvoir judiciaire de juger des actes, certes qualifiés crimes ou délits, mais commis dans l'exercice du pouvoir exécutif.

Il faut bien reconnaître l'excellence de la Constitution de 1958 qui a parfaitement séparé les pouvoirs de l'autorité judiciaire. Le juge de droit commun ne peut pas inculper les membres du gouvernement à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Le pouvoir d'ordonner les poursuites est confié au Parlement dont une émanation, la formation de jugement de la Haute Cour, a éventuellement à les juger après une instruction effectuée par un organe collégial indépendant composé de magistrats.

La combinaison équilibrée du rôle du Parlement et celui de la Cour de cassation dans la procédure de la Haute Cour permet d'assurer l'exercice parfaitement serein de la justice à l'égard des membres du gouvernement.

Il n'y a donc pas lieu de déplorer de devoir passer par la Haute Cour pour que puissent être jugés des ministres auxquels sont imputés des crimes ou délits de droit commun commis dans

l'exercice de leurs fonctions, mais au contraire de nous féliciter d'avoir une Haute Cour de justice pour cela. Notre système de justice politique offre certainement les meilleures garanties pour que, sans que l'exercice du pouvoir exécutif soit entravé par l'autorité judiciaire, la justice puisse cependant être rendue, s'il y a lieu, à l'égard des membres du gouvernement à raison des actes liés à l'exercice de leur fonction.

C/ L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE D'UN ANCIEN MINISTRE DEVENU MEMBRE DU PARLEMENT

Pour que la Haute Cour puisse être saisie, la qualité de membre du gouvernement est nécessaire à la date où les faits ont été commis. Mais il n'est pas nécessaire que cette qualité soit conservée au moment de la mise en accusation. Ce point ne souffre pas de contestation.

Dans le cas où l'ancien ministre a acquis la qualité de parlementaire au moment de la mise en accusation, cette dernière votée par les deux assemblées dans les conditions prévues par la Constitution suffit-elle pour engager à son encontre les poursuites devant la Haute Cour ou bien l'assemblée dont il est membre doit-elle au surplus autoriser la levée de son immunité parlementaire ? (1)

(1) La procédure de mise en accusation devant la Haute Cour de justice et celle de levée de l'immunité parlementaire sont dissemblables :

a) Des principes inverses

Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Cette règle traditionnelle en France est reprise par le second alinéa de l'article 68 de la Constitution.

Le principe est inverse en ce qui concerne les parlementaires. En vertu du premier alinéa de l'article 26 de la Constitution :

"Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions."

L'immunité qui résulte de ce texte est totale, puisqu'elle les protège de toute poursuite civile ou pénale et qu'elle s'applique pendant le mandat et après son expiration.

En revanche, la possibilité de mettre en jeu la responsabilité pénale des membres du gouvernement pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ne cesse pas avec la fin desdites fonctions.

Le caractère absolu de l'immunité reconnue aux parlementaires pour les opinions ou votes émis dans l'exercice de leurs fonctions répond à la nécessité de protéger des élus du suffrage universel de toute poursuite imputable à l'accomplissement de leur mandat.

Limitée initialement dans la Constitution de 1791 à l'irresponsabilité juridictionnelle stricte des représentants du peuple à raison des paroles, écrits et actes accomplis dans l'exercice de

.../...

1°) Nature de l'intervention des assemblées parlementaires en cas de levée de l'immunité parlementaire et en cas de mise en accusation

Dans les deux cas, la décision parlementaire est souveraine.

a) En cas de levée de l'immunité parlementaire

Les décisions sur les demandes d'autorisation de poursuites ou de suspension de poursuites contre un parlementaire sont prises discrétionnairement par l'assemblée concernée, qui se prononce uniquement en **opportunité**.

.../...

leurs fonctions, cette protection fut étendue dès la Constitution de 1793 puis par tous les textes constitutionnels (à l'exception de la Constitution impériale de 1852) à l'inviolabilité relative de ceux-ci au regard des faits accomplis en dehors de l'exercice direct de leur mandat.

Le principe appliqué pour ces élus est en effet qu'un mandat conféré par le suffrage populaire doit pouvoir être exercé sans gêne ni entrave

Dans la Constitution de 1958, l'inviolabilité parlementaire est réglée par les trois derniers alinéas de l'article 26 :

"Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

"Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

"La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'assemblée dont il fait partie le requiert."

La pratique parlementaire a admis que l'inviolabilité, une fois constatée par l'assemblée, ne se limitait pas à la durée des sessions mais s'étendait sur toute la durée du mandat des parlementaires.

Ainsi, si les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et peuvent à ce titre être mis en accusation devant la Haute Cour, les parlementaires, eux, ne peuvent faire l'objet de poursuites que pour des actes sans lien direct avec l'exercice de leur mandat après autorisation de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

b) Des procédures différentes

La procédure qui peut conduire à la mise en accusation d'un membre du gouvernement et celle qui peut conduire à lever l'immunité d'un parlementaire sont différentes.

- L'initiative

. A l'origine de la première, il faut une proposition de résolution signée par au moins un dixième des membres de l'une des deux assemblées, soumise à un contrôle de recevabilité du Bureau de l'assemblée. L'initiative est purement parlementaire. Aucun préalable n'est nécessaire pour engager la procédure.

. A l'origine de la seconde, comme une levée de l'immunité parlementaire peut résulter de l'approbation d'une demande en autorisation de poursuites ou du rejet d'une demande de suspension de poursuites, il faut ou une demande en autorisation de poursuites transmis par le

.../...

Il s'agit d'un arbitrage entre les exigences du fonctionnement de la représentation nationale et celles de la justice.

L'assemblée saisie ne juge pas le fond mais se prononce sur le sérieux de la demande et sur l'urgence éventuelle d'une intervention de la justice, qui peut résulter de la nature et de la gravité de l'infraction et des atteintes à l'ordre public que pourrait causer l'exercice des prérogatives liées à l'immunité parlementaire.

L'assemblée se prononce souverainement et sa décision est discrétionnaire.

b) En cas de mise en accusation d'un membre du gouvernement ou d'un ancien membre du gouvernement

Dans le cas d'une mise en accusation d'un membre du gouvernement, on peut estimer que le Parlement se prononce également sur l'opportunité d'engager des poursuites. Il ne se

.../...

Garde des Sceaux ou une proposition de résolution tendant à obtenir la suspension de poursuites engagées, proposition qui ne requiert pas un nombre minimum de signataires et qui ne fait l'objet d'aucun contrôle de recevabilité.

- La phase d'examen devant les assemblées

Dans les deux cas, il y a alors constitution d'une commission particulière.

- Le vote

. Dans le premier cas, la résolution doit être adoptée par un vote identique des deux assemblées au scrutin public et à une majorité renforcée (à savoir la majorité absolue des membres de chaque assemblée, étant entendu que les juges titulaires et suppléants de la Haute Cour ne votent pas mais sont pris en compte dans le calcul de cette majorité).

. Dans le second cas, la résolution est un acte purement interne de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire et aucune condition particulière n'est fixée pour son vote.

c) Des conséquences différentes

- La mise en accusation votée par les deux assemblées équivaut à ordonner des poursuites contre le membre du gouvernement concerné.

La levée de l'immunité parlementaire votée par une des deux assemblées équivaut simplement à autoriser des poursuites ou à laisser continuer des poursuites engagées contre un parlementaire.

/ - La mise en accusation renvoie le ministre devant la commission d'instruction de la Haute Cour de justice, seule compétente à leur égard pour tous les actes qualifiés crimes ou délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

La levée de l'immunité parlementaire a pour conséquence de permettre des poursuites contre un parlementaire devant les tribunaux de droit commun.

- On peut relever une seule analogie en ce domaine : la résolution de mise en accusation limite rigoureusement la saisine de la Haute Cour à raison des seuls faits qu'elle mentionne ; la levée de l'immunité parlementaire est limitée aux seuls faits faisant l'objet de poursuites.

prononce pas sur la culpabilité du membre du gouvernement en cause, l'information judiciaire ouverte par la mise en accusation pouvant aboutir à un non-lieu.

Sa décision est aussi discrétionnaire. Rappelons que l'existence d'une ordonnance d'un juge d'instruction relevant des présomptions graves et concordantes à l'encontre d'un ministre ne saurait lier le Parlement.

En revanche, il doit déterminer si les éléments d'information dont il dispose justifient l'engagement de poursuites.

Pour une mise en accusation d'un membre du gouvernement, il est bien évident que le Parlement n'a pas à mettre en balance les exigences de la justice et la nécessité d'assurer l'exercice serein d'un mandat donné par le suffrage universel. Au plus, pourrait-il, lorsque la mise en accusation concerne un ministre en fonction, avoir un souci analogue, face à la nécessité de laisser la justice suivre son cours : celui de ne pas perturber l'action gouvernementale.

2°) Mise en accusation d'un ancien membre du gouvernement devenu parlementaire

a) La mise en accusation couvre la levée de l'immunité parlementaire

L'objet de la levée de l'immunité d'un parlementaire est d'autoriser des poursuites à son encontre.

Or, en adoptant une résolution mettant l'un de ses membres, ancien ministre, en accusation devant la Haute Cour de justice, une assemblée non seulement autorise mais ordonne les poursuites, qu'elle a jugées opportunes, contre ledit parlementaire. De ce fait, elle lève son immunité parlementaire. **La mise en accusation couvre la levée de l'immunité parlementaire.** Le Parlement n'a donc pas à procéder en deux étapes successives.

D'ailleurs, le caractère impératif de la procédure prévue à l'alinéa premier de l'article 68, laquelle est applicable aux membres du gouvernement en vertu de second alinéa, semble exclure pour la mise en accusation toute autre formalité que le vote identique des deux assemblées au scrutin public et à la

majorité absolue des membres les composant. Ce vote est nécessaire pour la mise en accusation et il est aussi suffisant.

De plus, on reconnaîtra que les trois conditions nécessaires à la mise en accusation (vote identique des deux assemblées, scrutins publics, majorité absolue des membres composant les deux chambres) constituent pour l'ancien membre du gouvernement devenu parlementaire des garanties beaucoup plus larges que celles prévues à l'article 26 de la Constitution pour les levées d'immunité parlementaire.

b) Le fait que l'ancien ministre soit devenu parlementaire influe-t-il sur la nature de la décision du Parlement ?

Quelles doivent être les préoccupations du Parlement lorsqu'il s'agit de la mise en accusation d'un ancien ministre devenu parlementaire ?

La nécessité de permettre au parlementaire mis en cause pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions ministérielles antérieures d'accomplir sans entrave son mandat peut-elle avoir le même poids face aux exigences de la justice ?

Il semble que, si cette nécessité doit toujours être prise en considération, elle ne saurait être aussi déterminante que dans le cas d'une simple levée de l'immunité parlementaire.

En effet, la responsabilité pénale des ministres pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions est un principe non moins traditionnel que celui de l'inviolabilité relative des parlementaires.

Enfin, alors qu'un refus de levée de l'immunité parlementaire n'assure une protection au parlementaire que pour la durée de son mandat et n'arrête donc pas définitivement le cours de la justice (sauf prescription), le rejet d'une résolution portant mise en accusation arrête net la procédure : l'intéressé, ne pouvant être mis en accusation que par le Parlement, et jugé que par la Haute Cour, ne pourra plus ni être condamné ni être lavé de tout soupçon, sous la réserve qu'une nouvelle proposition de résolution peut toujours être déposée ultérieurement au bout d'un certain délai (un an à l'Assemblée nationale, trois mois au Sénat).

En effet, la décision, positive ou négative, du Parlement ne signifie en aucun cas la condamnation ou l'acquittement du ministre concerné.

Même si le Parlement décide de ne pas mettre en accusation un ministre pour le motif qu'il lui semble qu'aucun fait justifiant la saisine de la commission d'instruction de la Haute Cour ne lui est imputable, l'intéressé ne se trouve pas pour autant innocenté.

Seuls un non-lieu prononcé par la commission d'instruction ou surtout un jugement d'acquittement rendu par la formation de jugement de la Haute Cour *stricto sensu* peuvent laver le ministre de tout soupçon.

C'est pourquoi il semble que, dans le cas d'un ancien ministre devenu membre du Parlement, le souci d'assurer le libre exercice de la justice doive prévaloir sur la nécessité de ne pas entraver l'accomplissement d'un mandat électif.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La compétence de la Haute Cour de justice est indiscutable à l'égard des membres du gouvernement auxquels peuvent être imputés des crimes et des délits rattachés à l'exercice de leurs fonctions, et cette compétence est exclusive.

Trop souvent, la procédure de la Haute Cour de justice, peut-être en raison de sa solennité, est considérée comme devant être réservée à des cas exceptionnels, extrêmement graves où la sûreté de l'Etat a été mise en cause. Pour beaucoup, la Haute Cour de justice ne devrait connaître que des affaires de haute trahison, de complot contre la sûreté de l'Etat ou de trahison de la Patrie.

Il est vrai que les Hautes Cours des précédents régimes que connut la France ne furent guère saisies que de crimes de cet ordre. Viennent en effet à l'esprit des accusations de trahison, d'intelligence avec l'ennemi (procès Malvy et Caillaux, tous

deux en 1918, par exemple), de complot, d'attentat pour changer le régime en place (procès Boulanger-Rochefort en 1889, par exemple).

Mais c'est justement l'un des mérites de la Constitution de 1958 que d'avoir décidé que la Haute Cour serait la juridiction de droit commun pour les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. C'est pourquoi pour juger au pénal les ministres à raison d'actes liés à l'exercice de leur mandat, la Constitution a totalement écarté les tribunaux ordinaires avec lesquels les précédentes Hautes Cours étaient en concurrence. N'est-ce pas une conséquence logique de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif de l'autorité judiciaire ? **Cette compétence exclusive de la Haute Cour assure une protection efficace aux membres du gouvernement contre un éventuel harcèlement par des poursuites sans fondement sérieux.** Les étapes à franchir pour que soit décidée une mise en accusation et la compétence absolue du Parlement dans ce processus sont de réelles garanties.

Les ministres, au titre des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, sont donc justiciables d'un tribunal politique et c'est bien ainsi : une justice politique n'est-elle pas le meilleur système pour apprécier les actes d'hommes politiques ? Du moins tant que justice politique ne signifie pas arbitraire. Et, là encore, on ne peut qu'admettre que **la Constitution de 1958 et ses textes d'application ont mis sur pied une procédure et créé une juridiction qui offrent toutes les garanties.** La Haute Cour de justice actuelle réalise un judicieux équilibre entre le politique et le judiciaire : le déclenchement de la procédure est de la compétence du seul Parlement et la formation de jugement en est l'émanation directe, mais l'instruction est entièrement assurée par des magistrats professionnels et le Parquet est également totalement indépendant des deux assemblées. Ce système innove à plus d'un titre. Peu de pays dans le monde pratiquent des systèmes analogues (cf annexe n° 6). De plus, il est original sur plusieurs points par rapport au passé de notre pays.

En effet, si le pouvoir d'engager les poursuites fut reconnu au Parlement par toutes nos constitutions depuis la Révolution, à l'exception des constitutions impériales, il n'appartenait qu'à la chambre basse. La Constitution de 1958 renforçant les pouvoirs du Sénat, il était naturel que la mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres dépendît d'une décision identique des deux assemblées. Cette obligation d'un accord de deux chambres aux

modes d'élection différents est une assurance contre l'existence de mises en accusation hâtives ou éventuellement motivées par des considérations "politiciennes" telles que pourrait en décider une seule assemblée ayant l'exercice de la responsabilité politique et étant par ailleurs plus sensible aux fluctuations de la vie politique.

D'autre part, ainsi que nous l'avons vu, le caractère juridictionnel de la commission d'instruction est maintenant total.

Enfin, la formation de jugement, intégralement politique, est composée à égalité de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ce type de composition est nouveau dans notre pays qui n'avait connu que deux systèmes : l'un voisin de "l'impeachment", érigeant la seconde chambre en juridiction de jugement, système qui fut celui des chartes de la monarchie constitutionnelle, de l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire en 1815 et des lois constitutionnelles de la IIIème République en 1875 ; l'autre mêlant magistrats et hommes politiques au sein de l'instance de jugement, système qui fut celui des constitutions révolutionnaires, de la Seconde République, du Second Empire et de la IVème République.

La composition prévue par la Constitution de 1958 présente des avantages par rapport aux deux types antérieurs de formation de jugement :

- par rapport au système qui constitue la chambre haute en Haute Cour, car il semble évident que des hommes politiques se comporteront plus facilement en juges au sein d'une formation restreinte qu'en assemblée plénière ;

- par rapport aux formations mixtes, la cohabitation de magistrats et d'hommes politiques pour rendre un jugement n'étant sans doute pas aisée dans la pratique et l'équilibre entre le politique et le judiciaire devant plutôt être réalisé à un autre niveau comme le fait justement le régime de la Vème République, en instituant une commission d'instruction absolument indépendante du pouvoir politique.

La garantie que représente l'existence de cette commission d'instruction composée de magistrats de la Cour de cassation est particulièrement évidente dans le cas d'une mise en accusation d'un membre du gouvernement. Rappelons que, dans cette

hypothèse, elle peut très bien interrompre définitivement la procédure engagée par le Parlement, si elle prononce un non-lieu comme elle en a la faculté.

C'est pourquoi la décision du Parlement de mettre en accusation n'emporte pas du tout les mêmes conséquences juridiques suivant qu'il s'agit du Président de la République ou d'un ministre.

Si la mise en accusation concerne le Président de la République pour haute trahison, la commission d'instruction, après avoir apprécié s'il y a preuve suffisante de l'existence des faits, ne peut que renvoyer devant la Haute Cour. Dans ce cas, la mise en accusation décidée par les deux assemblées saisit donc obligatoirement la formation de jugement de la Haute Cour *stricto sensu*, après l'examen effectué par la commission d'instruction.

En revanche, si c'est un ministre qui est visé par la résolution de mise en accusation, la commission d'instruction, après son examen des faits et de leur qualification juridique, est libre de décider un non-lieu ou de prendre une ordonnance de renvoi. La mise en accusation votée par le Parlement n'aboutit donc pas nécessairement, dans ce cas, à la saisine de la Haute Cour. En fait, elle ne saisit que la commission d'instruction qui sera maîtresse de la suite à donner à la procédure ainsi engagée.

Le terme, employé par la Constitution, l'ordonnance de 1959 et les Règlements des assemblées, de "mise en accusation" paraît donc impropre pour le moins lorsqu'il concerne des membres du gouvernement. Traditionnellement, dans le droit commun de la justice pénale, la mise en accusation précède l'ouverture des débats devant l'instance de jugement à un moment où le cours de la justice ne peut plus être arrêté. Dans le cas de la procédure applicable à la Haute Cour de justice, la mise en accusation précède l'ouverture de l'instruction. Lorsqu'il s'agit du Président de la République, l'instruction ne portant que sur les faits et la saisine de l'instance de jugement étant obligatoire, la mise en accusation, par son caractère définitif, peut s'apparenter à celle du droit commun. En revanche, pour un ministre, l'expression "*mise en accusation*" a un sens radicalement différent du sens pénal courant. La mise en accusation d'un membre du gouvernement par le Parlement signifie uniquement la mise en oeuvre d'une procédure dont la seule conséquence certaine et immédiate est la saisine de la commission d'instruction qui, elle, mettra éventuellement en accusation au sens pénal

traditionnel. Définir la nature de la décision du Parlement par les termes de renvoi à l'instruction aurait été plus proche de la réalité en ce qui concerne le cas des ministres.

Cette différence de portée de la décision du Parlement adoptant une résolution portant mise en accusation, suivant qu'il s'agit du Président de la République ou d'un ministre, ne peut-elle nous faire conclure à la **dualité de la Haute Cour de justice de la Vème République**? Ne faut-il pas distinguer, d'une part, une Haute Cour dont la décision parlementaire de mise en accusation du Président de la République pour haute trahison entraîne nécessairement la saisine, après un simple examen des faits invoqués dans la résolution, par la commission d'instruction, Haute Cour qui est souverainement libre dans la qualification qu'elle donne aux faits et dans son appréciation des sanctions, et, d'autre part, une Haute Cour qui est liée par le principe de légalité des infractions et des peines lorsqu'elle a à juger des ministres que la commission d'instruction, saisie par le vote d'une résolution parlementaire, a décidé de lui renvoyer après un examen en fait et en droit?

On observe que seule la procédure devant la Haute Cour de justice en cas de haute trahison du Chef de l'Etat revêt un caractère extraordinaire, notamment par l'absolue liberté laissée à l'instance de jugement pour apprécier le crime et sa peine, caractère extraordinaire qui se justifie par la nature du cas que l'on peut espérer d'une exceptionnelle rareté. En revanche, la **Haute Cour de justice est devenue la juridiction de droit commun pour les crimes et délits imputables aux ministres dans l'exercice de leurs fonctions.** Ce système, qui les soustrait aux tribunaux ordinaires sans leur ôter les garanties offertes par la procédure pénale en usage, est sans doute le meilleur pour assurer l'exercice serein de la justice à leur égard.

SECONDE PARTIE :

LA PROCEDURE TENDANT
A LA MISE EN ACCUSATION
DE M. CHRISTIAN NUCCI
DEVANT LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Par une ordonnance en date du 6 mai 1987 devenue définitive, le juge d'instruction chargé de l'affaire dite du "Carrefour du développement" s'est déclaré incompétent pour statuer sur *"les faits imputables à M. Christian NUCCI"* puisque celui-ci était ministre dans l'exercice de ses fonctions au moment des faits qui seraient en conséquence de la seule compétence de la Haute Cour de justice.

Une proposition de résolution (n° 798) a alors été présentée à l'Assemblée nationale par M. Pierre MESSMER et deux cent cinquante-cinq de ses collègues dans le but de déclencher la procédure de mise en accusation de M. Christian NUCCI, ancien ministre délégué auprès du ministre des Relations Extérieures, chargé de la Coopération et du Développement. Cette proposition a été jugée recevable par le Bureau de l'Assemblée nationale ; son examen a été confié à une commission *ad hoc*.

Le 7 octobre 1987, l'Assemblée nationale a adopté l'article unique de la proposition de résolution portant mise en accusation de M. Christian NUCCI devant la Haute Cour de Justice ce qui aurait pour conséquence, si les deux assemblées parvenaient à un vote identique, d'ouvrir l'information de l'affaire par la commission d'instruction de la Haute Cour de justice, conformément à l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959.

L'article unique précise que : *"Les agissements de M. Christian NUCCI sont susceptibles d'être qualifiés de faux en écritures publiques et usage,- faux en écritures privées et usage,- soustraction par dépositaire public, recel, et ce, en qualité d'auteur ou de complice."*

Dès lors, le Sénat a constitué à son tour une commission ad hoc pour examiner le texte transmis par l'Assemblée nationale avant sa discussion en séance publique.

Le travail du Sénat comporte deux aspects. D'une part la vérification de l'existence de crimes et délits susceptibles d'être imputés à M. Christian NUCCI dans l'exercice de ses fonctions ministérielles, d'autre part la décision de renvoyer ou non M. Christian NUCCI devant la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.

I.- LA VERIFICATION DE L'EXISTENCE DE CRIMES ET DELITS SUSCEPTIBLES D'ETRE IMPUTES A M. CHRISTIAN NUCCI

Il s'agit pour le Sénat de :

- vérifier l'existence des faits,
- s'assurer de la possibilité de leur qualification juridique,
- indiquer les articles du code pénal applicables.

Au terme de ce processus, le Sénat n'a pas à juger le responsable de ces faits mais à prendre la décision de renvoyer ou non M. Christian NUCCI devant la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.

La commission ad hoc du Sénat a analysé son rôle comme étant analogue à celui du Parquet dressant un réquisitoire introductif d'instance.

A/ L'EXISTENCE DES FAITS ET LEUR IMPUTABILITE

Dans l'espèce considérée, la vérification des faits résulte à la fois du travail mené par les tribunaux de droit commun, à savoir le Tribunal de Grande Instance de Paris, et par la Cour des comptes.

1°) Les faits relevés par le Tribunal de Grande Instance de Paris

Le 6 mai 1987, M. Jean-Pierre MICHAU, premier juge d'instruction au Tribunal de Grande Instance de Paris a rendu une ordonnance d'incompétence au motif que *"les faits imputables à M. Christian NUCCI sont, en ce qui concerne celui-ci, de la seule compétence de la Haute Cour de justice"*.

Au préalable cette ordonnance précise qu'*"il existe des présomptions graves et concordantes à l'encontre de M. Christian NUCCI, d'avoir commis, étant ministre et dans l'exercice de ses fonctions, entre 1983 et 1986, à Paris et sur le territoire national, des actes de complicité de faux en écritures publiques et usage, de faux en écriture privée et usage, de soustraction par dépositaire public et de recel."*

L'ordonnance d'incompétence n'en dit pas plus mais il est intéressant de relever que le juge d'instruction a précisé dans les visas qu'il adoptait les motifs des réquisitions du Procureur de la République en date du 30 avril 1987.

Il y a donc en l'espèce, ce qui n'est évidemment pas obligatoirement le cas, **concordance totale entre les réquisitions du Parquet et les conclusions du juge d'instruction.**

Le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. André FANTON, a cité *in extenso*, en annexe de son rapport l'ordonnance du juge d'instruction et les réquisitions d'incompétence du Procureur de la République (cf. annexes nos 7 et 8 du présent rapport ces réquisitions et l'ordonnance d'incompétence).

Les faits relevés dans ces documents à l'encontre de **M. Christian NUCCI** peuvent se résumer ainsi : globalement, *"les pratiques mises en oeuvre ont abouti, sous le couvert d'opérations dont la réalisation était confiée par le ministère de la coopération à l'association "Carrefour du développement" à l'obtention de fonds publics destinés, en réalité, directement ou indirectement, à des fins personnelles"*.

L'association "Carrefour du développement" a redistribué les fonds obtenus à **plusieurs bénéficiaires**. Parmi ceux-ci figuraient **M. Christian NUCCI** et **M. Yves CHALIER**, son chef de cabinet, qui disposaient d'un compte-joint.

Or, relève le Parquet, *"Ce compte-joint, hors comptabilité publique, ne pouvait ni recevoir de fonds provenant du ministère, ni encore moins de fonds d'origine frauduleuse. L'information a démontré que ces fonds ont eu deux utilisateurs principaux, Yves CHALIER et Christian NUCCI."*

Le rôle spécifique de **M. Christian NUCCI** aurait consisté à :

a) Mettre en place le système :

. création à l'initiative du ministre de l'Association "Carrefour du développement" en juin 1983 et octroi d'un régime de faveur à cette association ;

. décision du ministre de confier à "Carrefour du développement" l'organisation du sommet de Bujumbura, ce qui ne reposait sur *"aucun critère objectif"*.

. décision du ministre de financer l'association par le Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.) qu'il présidait personnellement.

b) Utiliser les fonds détournés

Le Parquet note que "Le ministre n'ignorait pas le cheminement de ces fonds. Il profitait de rétrocessions en espèces et il puisait indifféremment dans les comptes sur lesquels ils - les fonds détournés - étaient versés" (comptes de l'association "Carrefour du développement", de l'association "Promotion française", compte-joint).

Les fonds provenant des associations "Carrefour du développement" et "Promotion française" ont eu trois utilisations principales :

Le financement de la campagne pour les élections législatives

- . Réunions et dîners - (ordre de grandeur) : 400.000 F.
- . Travaux d'impression - (ordre de grandeur) : 100.000 F.

Le financement d'activités à Beaurepaire

- . Festivités diverses - (ordre de grandeur) : 2.000.000 F.

Le financement des dépenses personnelles

- . Loyers de logements à Paris - (ordre de grandeur) : 120.000 F.
- . Repas - (ordre de grandeur) : 70.000 F.
- . Entraînement à la télévision - (ordre de grandeur) : 700.000 F.

Quant aux fonds provenant du compte-joint, "les chèques émis en paiement des dépenses de M. NUCCI (1.329.771 F.) ont pour l'essentiel été financés avec des fonds frauduleux s'élevant à 1.286.280 F. ... Sa mauvaise foi est donc évidente, même s'il était démontré... qu'il ignorait les retraits effectués par CHALIER. Dans cette hypothèse, en effet, les chèques émis en paiement des dépenses de M. NUCCI sur des fonds frauduleux s'élèveraient à 1.286.280 - 697.650 = 588.630 F."

En conclusion, pour les trois comptes, le Procureur de la République note que M. NUCCI a mis en place "un système lui permettant de détourner à son profit des fonds publics. Son intervention constante de mars 1984 à mars 1986, apparaît indissociable des fonctions de ministre qu'il exerçait alors"..."Christian NUCCI a ainsi écarté les règles habituelles de la comptabilité publique"... (cf. ci-dessous l'analyse du rapport public de la Cour des Comptes pour 1987 et la procédure de gestion de fait) "et a assuré le paiement

d'opérations fictives ou d'opérations majorées dans leur montant"... "M. NUCCI a profité de toutes ces redistributions pour régler des dépenses propres."

"Au total, les fonds détournés s'élèvent donc à une somme globale minimum de 7.048.490 F. sur lesquels l'information a permis, en l'état, d'identifier, à hauteur de 5.000.744 F., les dépenses suivantes de M. NUCCI :

"a) sur les espèces :

"- dépenses de campagne législative.....	500.000 F.
"- dépenses dans le cadre de Beaurepaire	1.350.000 F.
"- dépenses personnelles.....	120.000 F.

"b) sur le "Carrefour du développement" :

"- dépenses de campagne législative.....	400.000 F.
"- dépenses dans le cadre de Beaurepaire	659.078 F.
"- dépenses personnelles.....	777.341 F.

"c) sur "Promotion Française" :

"- dépenses de campagne législative.....	99.060 F.
--	-----------

"d) sur le compte-joint :

"- dépenses dans le cadre de Beaurepaire	481.490 F.
"- dépenses personnelles.....	613.775 F.

"Les agissements de M. NUCCI peuvent être qualifiés de complicité de faux en écritures publiques et usage, faux en écritures privées et usage, soustraction par dépositaire public et recel."

Au-delà des sommes en jeu, il est à relever que l'instruction de l'affaire dite du "Carrefour du développement" a entraîné l'inculpation de plus d'une dizaine de personnes (les auteurs de fausses factures, de fausses signatures, les auteurs d'abus de confiance ...) et l'incarcération de plusieurs d'entre elles.

2°) Les faits relevés par la Cour des comptes

Il importe dès l'abord de rappeler les attributions en fonction desquelles la Cour des comptes a agi dans cette affaire.

L'article premier de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 dispose notamment : *"La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics... Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat..."*.

L'article 5 de ladite loi précise, en son dernier alinéa : *"La Cour des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarés comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait."*(1).

Par ailleurs, la Cour des comptes en un rapport annuel public présente des observations (art. 11 de la loi précitée).

C'est à ces deux titres que la Cour des comptes est intervenue dans l'affaire du "Carrefour du développement".

a) **Le rapport public de la Cour des comptes pour 1987 (2) :**

Le chapitre 9 du rapport de la Cour des Comptes pour 1987 porte sur le Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.).

Après avoir analysé les faiblesses des procédures mises en oeuvre par le F.A.C., principal instrument du ministère de la coopération, la Cour a relevé **des irrégularités et des anomalies**. La liste en est longue, il est possible de relever aussi bien des manipulations dans la gestion budgétaire et comptable des crédits, que de fausses imputations, des lacunes dans la comptabilité, ou l'absence de contrôle financier, que des avances à la commande abusives -jusqu'à 90 % du montant des commandes payés lors de la signature, ou qu'enfin le recours à des subventions pour payer des prestations... La Cour a noté au passage que ces procédés irréguliers s'accompagnent parfois de l'échec même des opérations entreprises.

(1) Cf. annexe n° 4.

(2) Cf. annexe n° 9.

Le F.A.C. accorde des crédits à de nombreuses associations dont l'une d'entre elle, l'association **Carrefour du développement (A.C.A.D.)** a fait l'objet d'un contrôle détaillé qui a entraîné celui de deux autres associations "**Promotion française**" et "**Information, formation, promotion professionnelle des femmes (I.F.P.P.F.)**".

. L'association "Carrefour du développement"

Créée en juin 1983 à l'initiative du cabinet du ministre de la coopération et dissoute en janvier 1986, la Cour a noté que cette association a essentiellement servi à des opérations étrangères à son objet.

Parmi ces opérations, la plus importante a consisté en : l'organisation de la **conférence au sommet franco-africaine de Bujumbura (Burundi)** en décembre 1984 : **67,2 millions de francs**. Le trésorier de l'association, chef de cabinet du ministre, a géré l'ensemble de cette opération de façon occulte.

La Cour des comptes a constaté que cela avait été possible grâce à la connivence du chef de cabinet du ministre (M. Yves Chalié) avec un chef de bureau (M. René Trillaud) qui a outrepassé ses pouvoirs en concevant de faux documents et en imitant des signatures.

"Cumulant des fonctions publiques et privées qui n'auraient jamais dû être associées et jouant des imitations de signature, le chef de cabinet et le chef de bureau ont ainsi concentré entre leurs mains l'ensemble des pouvoirs qui, émanant tant de l'administration que de l'association, permettaient d'extraire puis de manier des fonds publics."

Sur les 67,2 millions de francs du coût du sommet, 17,1 millions de francs ont été payés directement par la caisse centrale du F.A.C. et 50,1 millions de francs ont transité par l'A.C.A.D. Sur cette dernière somme, 18,2 millions de francs sont dépourvus de toute justification (dont 11,4 millions de francs de dépenses fictives et 6,8 millions de francs de fausses factures).

Le transfert des fonds du F.A.C. à l'A.C.A.D. a été opéré au moyen d'une lettre de commande, suivie de cinq avenants portant la signature du ministre (M. Christian Nucci) et de la présidence de l'association (Mme Michèle Bretin-Naquet). La justification des sommes reçues se

limitait à des mémoires récapitulatifs de dépenses accompagnés "d'un certificat administratif signé du ministre indiquant que les pièces n'étaient pas produites en raison de leur caractère confidentiel, mais qu'elles pouvaient être consultées au cabinet."

D'autres opérations ont été réalisées dans des conditions irrégulières *"et avec un laxisme croissant"*, relève la Cour.

Parmi celles-ci, le financement de voyages aériens pour les invités personnels du ministre, de festivités dans les communes de Beaurepaire (Isère) dont le ministre était le maire et de Sainte-Cécile-les-Vignes (Vaucluse), d'un entraînement à l'expression télévisuelle pour le ministre.

En outre, des opérations purement fictives n'ont eu pour but que l'extraction de fonds grâce à l'A.C.A.D.

Par exemple, une étude sur l'implantation de centres de gestion en Afrique (2,1 millions de francs en février 1986), l'expédition de matériel médical en Afrique (5,4 millions de francs début 1986) en liaison avec l'I.F.P.P.F.

L'utilisation de ces fonds demeure largement inconnue à ce jour tout comme la justification des chèques et des retraits en espèces ayant pour bénéficiaire le chef de cabinet du ministre de la coopération.

Par ailleurs, une association, dénommée "Promotion française" créée par le chef de cabinet du ministre de la coopération a reçu 6,2 millions de francs de l'A.C.A.D. et a bénéficié d'un prêt obligataire de 2,3 millions de francs en vue de l'acquisition d'un château en Sologne. Pour obtenir ce prêt, "Promotion française" a fait valoir la garantie de l'Etat attestée par des documents signés par le ministre de la coopération et le contrôleur financier du ministère. Tous deux ont affirmé n'avoir jamais signé de tels documents.

L'association a aussi réglé des factures relatives à des affiches électorales du ministre de la coopération.

Plusieurs affaires sont donc superposées :

- l'A.C.A.D. qui est responsable aussi bien :

. du sommet de Bujumbura,

- . des frais de voyages payés aux invités personnels du **ministre**,
- . des festivités organisées pour **Beaurepaire** ou **Sainte-Cécile-les-Vignes** (609 000 F),
- . de la "Bourse des projets" comprenant un entraînement du **ministre** devant les caméras de télévision (336 000 F);
 - la "**Promotion française**" qui a reçu des fonds importants sans motifs, acheté un château au moyen de documents contestés et payé des affiches électorales;
 - des **détournements de fonds** bénéficiant à des personnes privées.

b) La procédure de gestion de fait engagée par la Cour des comptes

La Cour a cru bon de chercher à cerner la part de responsabilité de chacun des auteurs des *"négligences, manoeuvres et fautes, qui ont abouti à extraire et employer de façon arbitraire et obscure des fonds publics d'un volume important. Aussi bien, l'instruction entreprise par la Cour l'a-t-elle conduite à engager une procédure de gestion de fait."* (Rapport public pour 1987, p. 96).

L'objet premier de la **procédure de gestion de fait** est le **rétablissement des formes budgétaires et comptables qui ont été méconnues** (décision budgétaire, ordonnancement, paiement, vérification du respect de ces formes). L'obligation du respect de ces formes ne résulte pas seulement de simples prescriptions d'ordre administratif mais du **principe plus général du consentement des citoyens à la perception de l'impôt. Ces formes sont donc d'ordre public.**

Toute personne qui a manié illégalement les deniers publics doit être contrainte de procéder rétroactivement à la régularisation de ses opérations. Cela se déroule en trois phases :

. La **déclaration de gestion de fait** qui résulte d'un arrêt rendu à titre provisoire par la chambre compétente. Un arrêt spécifique est alors adressé à chacun des gestionnaires de fait qui ont six mois pour répondre à compter de la notification de l'arrêt.

. Puis, après une procédure contradictoire avec l'intéressé, le rapporteur de la Cour des comptes instruit la **reconstitution**

de toute la comptabilité à partir des éléments remis par le gestionnaire de fait et de tout autre élément en sa possession.

. L'autorité budgétaire apprécie l'utilité publique des dépenses et la Cour des comptes rend un **arrêt définitif de débet ou de décharge de comptable de fait.**

Au terme de cette **procédure qui peut durer une dizaine d'année**, pour les affaires complexes, **les comptables de fait constitués en débet**, responsables sur leurs biens personnels et solidairement, **doivent reverser l'intégralité de l'excédent des recettes** définitivement admises sur les dépenses définitivement allouées majoré des intérêts de droit au taux légal. Avant même l'arrêt de débet, le juge des comptes peut ordonner l'inscription de l'**hypothèque judiciaire sur les biens présents et à venir du comptable de fait.** Ce dernier n'est pas admis à bénéficier d'une décharge de responsabilité mais peut bénéficier d'une remise gracieuse de débet.

Dans un arrêt du 16 octobre 1986, la **Cour des comptes a déclaré comptables de fait des deniers de l'Etat :**

. **Mme Michèle BRETIN-NAQUET**, présidente de l'association Carrefour du développement ;

. **M. Yves CHALIER**, ancien chef de cabinet du ministre de la coopération, trésorier de l'association "Carrefour du développement", président de l'association "Promotion française" ;

. **M. BOURDIL**, directeur-adjoint des moyens du développement au ministère de la coopération ;

. **M. Jacques DEWATRE**, ancien chef de cabinet du ministre de la coopération (jusqu'en juin 1984) ;

. **M. A. FRASSETO**, directeur des moyens du développement au ministère de la coopération ;

. **M. Pascal GENDREAU**, ancien directeur de cabinet du ministre de la coopération ;

. **M. Christian NUCCI**, ancien ministre de la coopération, maire de Beaurepaire ;

. **M. THIANT**, sous-directeur du budget

. **M. THOMAS**, directeur-adjoint des projets, fonctionnaire chargé de l'ordonnancement des dépenses ;

. **M. René TRILLAUD**, fonctionnaire chargé de l'ordonnancement des dépenses au ministère de la coopération (chef du département de la comptabilité et de l'ordonnancement) ;

Ils ont eu six mois pour répondre aux griefs retenus entre eux par la Cour à dater de la signification de l'arrêt faite en février 1987, soit jusqu'à la mi-août 1987 sauf octroi d'une période de prolongation.

Parallèlement des mesures conservatoires ont été prises : l'association "Promotion française" a été placée sous administration judiciaire et le Trésor a pris une hypothèque sur le château d'Ortie.

3°) L'appréciation critique des faits relevés par la Cour des comptes et le Tribunal de Grande instance de Paris

Pour prouver le caractère fictif des pièces de dépense, la Cour des comptes peut se faire communiquer aussi bien les rapports d'enquête administrative que les rapports d'enquête préliminaire de la police judiciaire ou les autres pièces du dossier de la procédure pénale. La Cour dispose en outre de moyens d'information et d'investigation propres.

Quant à la déclaration provisoire de gestion de fait, elle peut s'appuyer sur un simple commencement de preuve ou sur des présomptions sérieuses mais "**seules restent en dehors de la procédure les personnes qui ont été l'instrument passif d'une entreprise ou encore les personnes dont la bonne foi a été surprise**" (1). Sinon, la déclaration provisoire de gestion de fait est étendue à "*toutes les personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont pris une part active à l'extraction irrégulière des fonds de la caisse publique, qu'elles aient eu ou non la détention matérielle des deniers*"(1).

Votre commission considère que les éléments de faits rassemblés et analysés par la Cour des comptes constituent pour le moins des présomptions graves et sérieuses et que l'arrêt provisoire de gestion de fait n'opérant aucune distinction entre M. Christian Nucci et les autres

(1) Les grands arrêts de la jurisprudence financière

comptables de fait, cet arrêt constitue en lui-même un fait d'une importance particulière dont il est impossible de ne pas tenir compte.

Certes, M. Christian Nucci a affirmé que sa signature avait parfois été imitée mais seul le juge pénal peut apprécier ce point. En l'occurrence, seule la commission d'instruction de la Haute Cour de justice serait habilitée à le faire conjointement avec les juges saisis de la plainte de l'actuel ministre de la coopération.

Quant aux faits relevés par le Tribunal de Grande instance de Paris et leur analyse concordante par le Procureur de la République et le juge d'instruction, votre commission considère que les instances qui les ont rassemblés présentent, bien évidemment et par définition, toutes les garanties de sérieux et d'objectivité.

Enfin, la similitude des faits relevés par la Cour des comptes et le Tribunal de Grande instance de Paris renforce encore, s'il en était besoin, la conviction de la commission. Les différences, plutôt que les divergences, sur certains chiffres de détournements de fonds publics ne sont pas de nature à faire douter de la réalité de ces détournements mais bien davantage à faire souhaiter l'intervention de la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.

En conclusion, les faits relevés à l'encontre de M. Christian Nucci apparaîtraient à votre commission, s'ils étaient établis, à la fois graves et non détachables des fonctions de membre du gouvernement qu'il occupait à l'époque où ils ont été commis.

B/ LA POSSIBILITE D'UNE QUALIFICATION JURIDIQUE

En l'espèce, il est assez aisé de procéder à cette qualification puisqu'un juge d'instruction a d'abord été saisi de ce dossier. Les faits mentionnés ont d'abord été qualifiés par le Parquet, et le juge d'instruction a repris strictement cette qualification dans son ordonnance d'incompétence. A son tour, l'Assemblée nationale a opté pour la même qualification.

Aucun autre crime ou délit n'étant à ajouter à la liste établie par la justice de droit commun, la qualification retenue par l'Assemblée nationale n'a pas lieu d'être modifiée et votre commission estime que les crimes et délits commis par **M. Christian Nucci** dans l'exercice des fonctions de membre du gouvernement sont susceptibles d'être qualifiés de :

- faux en écritures publiques et usage,
- faux en écritures privées et usage,
- soustraction par dépositaire public,
- recel,

et ce, en qualité d'auteur ou de complice.

C/ LES ARTICLES DU CODE PENAL VISES

Dès lors que votre commission a retenu les mêmes qualifications que l'Assemblée nationale, les articles du code pénal visés sont identiques. Il s'agit des articles :

- 59 : Identité de la peine pour les auteurs et les complices d'un crime ou d'un délit ;**
- 60 : La notion de complice ;**
- 145 : La sanction d'un faux en écriture commis par un fonctionnaire ;**
- 146 : La sanction d'un faux en écriture publique commis par un fonctionnaire ;**
- 147 : La sanction d'un faux en écriture publique commis par une personne n'ayant pas la qualité de fonctionnaire ;**
- 148 : La sanction de l'usage de faux en écriture publique ;**
- 150 : La sanction d'un faux en écriture privée ;**
- 151 : La sanction de l'usage de faux en écriture privée ;**
- 169 : La sanction de la soustraction par dépositaire public ;**
- 460 : La sanction du recel.**

II.- LE RENVOI DE M. CHRISTIAN NUCCI DEVANT LA COMMISSION D'INSTRUCTION DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Donc, en l'espèce, la vérification opérée par la commission fait apparaître l'existence de faits qui, s'ils sont établis, pourraient être qualifiés de crimes et de délits imputables à M. Christian Nucci alors qu'il était dans l'exercice de ses fonctions ministérielles.

L'Assemblée nationale, en adoptant la proposition de résolution portant mise en accusation, s'est prononcée en faveur de la saisine de la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.

Malgré l'existence des présomptions relevées, le Sénat pourrait très bien, sa décision étant d'opportunité, refuser d'adopter le texte transmis et arrêter ainsi la procédure aboutissant à ordonner des poursuites contre M. Christian Nucci.

Mais il apparaît à la commission sénatoriale qu'il convient de proposer au Sénat d'adopter également la proposition de résolution. Deux exigences l'amènent à cette conclusion : celle du respect de la Constitution et celle de la manifestation de la vérité.

A/ LE RESPECT DE LA CONSTITUTION

En cas de décision juridictionnelle préalable d'incompétence, l'opportunité du renvoi devant la commission d'instruction de la Haute Cour de justice est juridiquement satisfaisante.

En effet, que, comme l'a estimé votre rapporteur, la compétence de la Haute Cour de justice soit exclusive pour connaître des crimes et délits qu'aurait commis un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions ou qu'elle ne soit que concurrente avec celle des tribunaux ordinaires, comme le soutiennent d'aucuns, la décision du Parlement de ne pas prononcer le renvoi du ministre, alors que le juge de droit commun s'est déclaré incompétent, rend impossible l'exercice de la justice à l'égard des faits en cause. L'ordonnance d'incompétence du juge Michau ne saurait lier les deux assemblées, mais c'est un fait qu'elles ne peuvent négliger : les tribunaux ordinaires se sont déclarés incompétents et, si la Haute Cour n'est pas saisie, aucune juridiction n'est alors à même de se prononcer. S'il n'y a pas de déni de justice au sens strict du droit français, il n'en résulte pas moins un vide juridique. Ne doit-on pas alors considérer que le principe constitutionnel de la responsabilité pénale des ministres à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions est violé ? Que la procédure de la Haute Cour soit une garantie pour les membres du gouvernement, c'est un fait et votre rapporteur a déjà souligné la nécessité de cette protection pour les membres du gouvernement, qui leur évite d'être traduits à la légère devant les tribunaux. Mais, il est bien évident que cette procédure ne saurait conférer aux ministres une impunité de fait alors que la Constitution ne les fait bénéficier d'aucune immunité.

Le renvoi n'est, ni de près ni de loin, une condamnation de M. Christian Nucci. Il ne préjuge en rien de sa culpabilité ou de son innocence. Mais le constat des faits, par application pure et simple de la Constitution et de l'ordonnance organique de 1959, conduit à décider la "mise en accusation" devant la Haute Cour de justice, qui revient en réalité à mettre en mouvement la commission d'instruction, organe apolitique et indépendant composé de magistrats professionnels, qui seule a le pouvoir d'instruire le dossier en fait et en droit et, après cette instruction, de renvoyer M. Christian Nucci devant la Haute Cour si les faits sont établis, s'ils sont bien qualifiables de crimes ou de délits et s'ils ont bien été commis en liaison avec l'exercice du mandat ministériel, ou de prononcer un non-lieu, qui arrêterait définitivement la procédure engagée par le Parlement, si l'instruction que cette commission seule a le droit et le pouvoir de mener faisait apparaître que les poursuites sont sans fondement en fait ou en droit. En effet, seule une instruction peut faire la lumière sur les faits susceptibles d'être imputés à M. Christian Nucci. Or, la commission

parlementaire n'est pas armée pour y procéder. Elle ne peut notamment avoir accès à des dossiers d'autres procédures couverts par le secret de l'instruction. En revanche, ce secret ne sera pas opposable à la commission d'instruction. Cette dernière, à la différence de la commission parlementaire *ad hoc* qui ne dispose d'aucun pouvoir spécifique, qui ne peut notamment obliger à venir devant elle des personnes qu'elle voudrait entendre ni faire prêter serment et qui n'est pas en mesure d'assurer le respect des droits de la défense, dispose, en vertu de l'article 24 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959, du pouvoir de procéder *"à tous les actes qu'elle juge utiles à la manifestation de la vérité selon les règles édictées par le code de procédure pénale et spécialement celles qui assurent les garanties de la défense"*. Ce rôle de la commission d'instruction apparaît parfaitement clair à la lecture de l'article 26 de ladite ordonnance qui prévoit le cas où l'instruction conduirait à la découverte des faits ne relevant pas de la loi pénale visée initialement : le Parlement serait alors saisi aux fins d'adoption d'une motion étendant la mise en accusation. Le travail parlementaire ne saurait doubler celui de la commission d'instruction.

L'existence vérifiée de faits pouvant être reprochés à l'ancien ministre fait naître des présomptions suffisamment graves pour justifier leur examen en fait et en droit. Comme, aux termes de l'ordonnance portant loi organique, cet examen est de la seule compétence de la commission d'instruction de la Haute Cour, le Parlement peut-il refuser de la saisir ? Doit-il refuser le simple déclenchement d'un processus qui peut se terminer par un non-lieu et qui n'aboutira au renvoi devant la formation de jugement de la Haute Cour que si les résultats de l'instruction le justifient ? Doit-il refuser la manifestation de la vérité ?

B/ LA MANIFESTATION DE LA VERITE

Au stade où l'affaire dite du "Carrefour du développement" est parvenue, la manifestation de la vérité est indispensable pour toutes les personnes en cause et, au-delà, pour l'opinion publique. Trop de questions restent sans réponses.

Le respect des droits de la défense implique que toutes les personnes inculpées jusqu'à ce jour et à plus forte raison celles

qui ont été incarcérées, soient à même de faire valoir leurs arguments.

M. Christian Nucci semble être au centre d'une opération de détournement important de fonds publics. Il est donc le premier à être intéressé par la manifestation de toute la vérité dans cette affaire. Très tôt, il a fait valoir lui-même, puis par la bouche de ses conseils, cet argument en proposant de demander la levée de son immunité parlementaire, puis en insistant pour être traduit devant la Haute Cour de justice.

Dès le 10 août 1986, dans une déclaration à l'A.F.P., **M. Christian Nucci** a précisé : "Si ma responsabilité devait être mise en cause, il reviendrait à mes pairs de me juger conformément à l'article 68 de la Constitution."

Quelques mois plus tard, le 30 novembre 1986, les avocats de **M. Christian Nucci** ont lancé une sorte de défi aux accusateurs de leur client : "Si ceux-ci croient à leurs accusations, qu'ils saisissent donc la Haute Cour de justice qui est seule compétente pour connaître de tous les actes éventuellement irréguliers que **M. Nucci** aurait pu commettre pendant la période où il était ministre."

Toutefois, en avril 1987, les mêmes avocats commençaient à dénigrer la juridiction dont **M. Christian Nucci** lui-même avait d'emblée tout naturellement reconnu la compétence : "*La procédure devant la Haute Cour relève plus du règlement de comptes politique que de l'analyse sérieuse des faits... Il est scandaleux que l'on fasse de Christian Nucci le bouc-émissaire de la classe politique.*"

Quoiqu'il en soit, la commission *ad hoc*, pas plus que le Parlement, n'a le pouvoir de traduire **M. Christian Nucci** devant la Haute Cour de justice mais simplement celui de renvoyer son dossier à la commission d'instruction de la Haute Cour de justice. La commission *ad hoc* a pris le plus grand soin de ne rien faire qui puisse porter atteinte aux droits de la défense qui doivent être respectés dès le début de toute procédure. C'est pourquoi, dans l'intérêt de **M. Christian Nucci**, elle a voté à sa majorité le secret de ses travaux. Elle déplore vivement que certains aient cru pouvoir s'en affranchir. La commission a estimé devoir entendre **M. Christian Nucci** en sa déclaration, comme il l'avait demandé, mais elle n'avait pas à procéder à un interrogatoire comme dans une instruction. Dans la mesure où la commission *ad hoc* s'estimait suffisamment

informée des faits, elle n'a pas cru devoir entendre d'autres sachants. La commission devait *"s'instruire et non pas instruire"*.

Le respect témoigné, comme cela est légitime, à **M. Christian Nucci**, les autres personnes concernées par cette affaire y ont, pour les mêmes raisons et dans la même mesure, également droit. Inculpées depuis de longs mois alors que **M. Christian Nucci** ne l'a pas été, en raison du statut juridique particulier lié à son ancienne fonction, incarcérées pour certaines, ces personnes ont droit à la vérité. La commission d'instruction de la Haute Cour de justice peut contribuer à faire la lumière sur une partie du dossier. Votre commission n'a pas relevé de raisons de l'en empêcher.

Enfin, l'**opinion publique**, est, elle aussi, en droit de connaître les responsabilités des uns et des autres dans cette affaire. Tous les contribuables ont droit à la vérité sur un détournement important de fonds publics; tous les citoyens veulent être sûrs de la probité de leurs ministres et estiment naturel que la justice soit la même pour tous au-delà des juridictions appelées à la rendre.

Dans le climat pré-électoral ambiant où la découverte de nouvelles "affaires" ponctue l'actualité quotidienne, il est important de montrer au pays que ni la complexité d'un dossier, ni la qualité des personnes en cause ne peuvent entraver le cours de la justice et empêcher ainsi la manifestation de la vérité.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

De l'examen des éléments de cette "affaire", votre commission n'a pas tiré de leçon très nouvelle. Elle a plutôt senti la nécessité de rappeler l'un des principes durables de la démocratie, à savoir la **nécessité d'une justice sereine**. La démocratie a besoin d'une justice respectée qui instruit et délibère en secret puis tient des audiences publiques et rend des décisions dont la publicité est essentielle. Il faut que la justice suive son cours. Cela implique que les juges compétents soient saisis dès que des faits pénalement répréhensibles ont été commis. Dans le cas présent, seule la Haute Cour peut

statuer à condition que la commission d'instruction de cette juridiction ait cru bon de renvoyer l'affaire devant l'instance de jugement après avoir procédé à une instruction.

En l'espèce, votre commission a estimé que la gravité des faits constitutifs de crimes ou de délits sanctionnés pénalement et susceptibles d'être imputés à M. Christian Nucci dans l'exercice de ses fonctions de membre du gouvernement rendaient souhaitable leur instruction par la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.

CONCLUSION GENERALE

La majorité de la commission a estimé qu'il existait des éléments suffisants pour renvoyer l'instruction des faits susceptibles d'être imputés à M. Christian Nucci aux magistrats de la Cour de cassation qui composent la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.

Elle a décidé de recommander au Sénat l'adoption sans modification du texte de la proposition de résolution transmis par l'Assemblée nationale (1) (2).

(1) Cf texte ci-après.

(2) A ce stade, il convient de préciser :

- le texte sur lequel statuera le Sénat ;

- l'étendue du pouvoir du Parlement pour éventuellement modifier la proposition de résolution.

1. Le texte soumis à discussion en séance publique

Si, dans le cas où la proposition de résolution portant mise en accusation est d'origine sénatoriale, l'alinéa c du paragraphe 6 de l'article 42 du Règlement, qui stipule que le Sénat statue sur le texte rapporté par la commission en ce qui concerne les propositions de loi ou de résolution présentées par les sénateurs, est applicable, le Règlement ne précise pas quel texte est soumis à discussion lorsqu'il s'agit d'une proposition de résolution transmise par l'Assemblée nationale. Cependant, une proposition de résolution portant mise en accusation devant être adoptée par les deux assemblées et une navette étant donc nécessaire, il semble logique de considérer que l'on doit, par analogie, faire application de l'alinéa b du paragraphe 6 de l'article 42 du Règlement, bien qu'il ne vise explicitement que les projets et propositions de loi votés par l'Assemblée nationale, et qu'ainsi le Sénat doit statuer sur le texte de la résolution transmis par l'Assemblée nationale.

2. L'étendue du pouvoir du Parlement pour éventuellement modifier une proposition de résolution portant mise en accusation

Une proposition de résolution tendant à la mise en accusation peut être modifiée par le Parlement et elle peut l'être, de la même manière, par les deux assemblées

Une telle proposition de résolution, si elle est déclarée recevable dans la première assemblée saisie, est renvoyée à une commission *ad hoc* qui déposera un rapport. Et, comme pour toute autre proposition de loi ou de résolution, l'assemblée statue sur les conclusions du rapport de la commission (alinéa c du paragraphe 6 de l'article 42 du Règlement du Sénat et article 161 du Règlement de l'Assemblée nationale). Ces conclusions peuvent aussi bien tendre au rejet de la proposition qu'à son adoption, éventuellement avec modifications.

Dans la première assemblée saisie, la commission dans son rapport puis l'assemblée plénière peuvent modifier la proposition initiale. Les amendements sont donc recevables en séance publique lors de la discussion de la proposition. En l'occurrence, à l'Assemblée nationale, les

.../...

.../...

conclusions de la commission ont modifié la proposition initiale et, si ces conclusions furent adoptées telles quelles par l'Assemblée, des amendements furent cependant discutés.

En est-il de même pour la seconde assemblée, à qui est transmise la proposition de résolution adoptée par la première assemblée ? En l'espèce, le Sénat peut-il modifier la proposition ?

Aux termes de l'article 68 de la Constitution, les deux assemblées statuent "par un vote identique".

Quant à l'article 21 de l'ordonnance précitée, il évoque "l'adoption définitive de la résolution".

Il faut donc un vote concordant des deux chambres, ce qui signifie que les deux assemblées ne doivent pas seulement prononcer la mise en accusation par un vote positif mais doivent aussi le faire dans des termes identiques.

Or, dans la procédure tendant à la mise en accusation (tout comme d'ailleurs pour la constitution de la formation de jugement de la Haute Cour), les deux chambres sont placées sur un strict pied d'égalité. On ne peut imaginer que la seconde assemblée saisie n'ait pour choix que de rejeter la proposition de résolution ou de l'adopter conforme. La seconde assemblée peut donc très bien modifier le texte de la proposition transmise. Auquel cas, une navette s'ouvrirait, jusqu'à l'adoption de la proposition dans des termes identiques. Seul un rejet, à quelque stade que ce soit (première lecture ou lecture ultérieure de la première ou de la seconde assemblée saisie), interrompt la procédure. Sinon, la navette peut se poursuivre jusqu'à l'adoption conforme de la proposition, de la même manière que pour un texte législatif sous la réserve qu'aucune commission mixte paritaire ne peut être constituée, le gouvernement n'étant pas partie dans la procédure de mise en accusation qui est de la compétence exclusive du Parlement.

La seconde assemblée a donc exactement les mêmes pouvoirs que la première. Elle peut ainsi modifier la proposition de résolution ce qui signifie, en l'espèce, que :

- la commission sénatoriale aurait pu, si nécessaire, proposer des amendements au texte transmis ;

- le Sénat pourrait adopter des amendements lors de l'examen en séance publique.

Il est donc parfaitement possible d'amender une proposition de résolution tendant à la mise en accusation devant la Haute Cour de justice, que ce soit dans la première ou la seconde assemblée saisie.

Cependant, tous les amendements sont-ils recevables ?

b) Irrecevabilité de certains amendements

Si une proposition de résolution peut parfaitement être modifiée dans l'énoncé sommaire des faits imputables au membre du gouvernement concerné et dans le visa des dispositions législatives en vertu desquelles est exercée la poursuite, elle ne peut l'être en ce qui concerne la ou les personnes visées par la mise en accusation proposée par le texte initial.

En effet, la mise en accusation d'un ministre (ou du Président de la République) ne peut avoir pour origine qu'une proposition de résolution soumise à un contrôle de recevabilité par le Bureau et signée par un dixième des membres de l'assemblée. Tout amendement tendant à mettre en accusation, par adjonction ou substitution d'un nom, une autre personne que celle visée dans la proposition initiale doit donc être considéré comme irrecevable. Car son adoption constituerait un détournement de procédure, lequel serait préjudiciable à la personne concernée, les garanties que constituent les conditions de forme et de recevabilité auxquelles est soumise une proposition de résolution portant mise en accusation n'étant pas préservées.

Cette irrecevabilité ne concerne pas seulement les amendements des parlementaires de la première ou de la seconde assemblée saisie mais aussi, bien évidemment, ceux que pourrait proposer la commission de la seconde assemblée saisie (ou celle de la première assemblée en cas de deuxième lecture ou de toute lecture ultérieure).

On remarquera que, pour ces mêmes motifs, les pouvoirs de modification du texte initial de la commission de la première assemblée saisie se trouvent limités ; les conclusions de cette commission ne sauraient en effet tendre à mettre en accusation une autre personne que celle visée dans la proposition de résolution qu'elle a charge d'examiner.

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION
TRANSMISE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Article unique

Vu les articles 67 et 68, alinéa 2, de la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, et notamment son article 18,

Vu le code de procédure pénale,

Vu le code pénal,

Vu les règlements des Assemblées parlementaires,

Monsieur Christian Nucci, député, né le 31 octobre 1939 à Turenne (Algérie), à l'époque des faits ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement, est mis en accusation devant la Haute Cour de justice pour répondre des faits qui sont visés par l'ordonnance d'incompétence du juge d'instruction de Paris du 6 mai 1987, adoptant les motifs des réquisitions du procureur de la République du 30 avril 1987.

Enoncé sommaire des faits :

A l'occasion de l'organisation du sommet de Bujumbura, confiée au ministère chargé de la coopération et du développement, un système de détournement des fonds publics a été mis en place. Les détournements de fonds ont été facilités par deux initiatives de M. Christian Nucci consistant dans l'utilisation de l'association « Carrefour du Développement » et, pour alimenter cette association, dans le recours à des subventions du ministère de la coopération et au Fonds d'aide et de coopération (dont le ministre était le président de droit).

Il apparaît d'une part que ces mêmes organismes ont été utilisés pour d'autres opérations ayant permis de détourner frauduleusement des fonds et d'autre part que les sommes versées à « Carrefour du Développement » ont pour partie été reversées sur les comptes d'autres bénéficiaires (sociétés, associations et notamment l'association « Promotion française ») et sur le compte joint Nucci-Chalier.

Selon les réquisitions du Parquet « M. Christian Nucci a ainsi écarté les règles habituelles de la comptabilité publique et assuré le paiement d'opérations fictives ou d'opérations majorées dans leur montant » et il a « profité de toutes ces redistributions pour régler des dépenses propres ».

Le rôle et la responsabilité de M. Christian Nucci dans cette affaire, s'ils sont établis, sont indissociables des fonctions de ministre qu'il exerçait alors.

Les faits relatés dans les réquisitions du Parquet et résumés ci-dessus, s'ils sont établis, sont constitutifs de plusieurs crimes et délits réprimés par le code pénal. A cet égard, l'ordonnance rendue par le juge d'instruction constate « qu'il existe des présomptions graves et concordantes à l'encontre de M. Nucci Christian, d'avoir commis, étant ministre et dans l'exercice de ses fonctions, entre 1983 et 1986, à Paris et sur le territoire national, des actes de complicité de faux en écritures publiques et usage, de faux en écritures privées et usage, de soustraction par dépositaire public et de recel ».

Conclusion :

Il importe dans ces conditions qu'une instruction de l'affaire puisse suivre son cours normal et que la commission d'instruction prévue par l'ordonnance portant loi organique sur la Haute Cour de Justice procède à tous les actes qu'elle jugera utiles à la manifestation de la vérité et ordonne, s'il y a lieu, le renvoi de M. Christian Nucci devant la Haute Cour.

Les agissements de M. Christian Nucci sont susceptibles d'être qualifiés de :

- Faux en écritures publiques et usage,
- Faux en écritures privées et usage,
- Soustraction par dépositaire public,
- Recel,

et ce, en qualité d'auteur ou de complice.

Ces faits sont réprimés par les articles 59, 60, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 169 et 460 du code pénal.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 :

ARTICLES 67 ET 68 DE LA CONSTITUTION

TITRE IX

La Haute Cour de Justice.

Article 67.

Il est institué une Haute Cour de Justice.

Elle est composée de membres 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. Elle élit son Président parmi ses membres.

Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.

Article 68.

Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de Justice.

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 leur est applicable ainsi qu'à leurs complices dans le cas de complot contre la sûreté de l'État. Dans les cas prévus au présent alinéa, la Haute Cour est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis.

ANNEXE N° 2 :

**ORDONNANCE N° 59-1 DU 2 JANVIER 1959
PORTANT LOI ORGANIQUE SUR LA HAUTE COUR DE JUSTICE (1)**

TITRE I^{er}

Composition et fonctionnement.

Art. 1^{er}. — La Haute Cour de justice se compose de vingt-quatre juges titulaires. Elle comprend, en outre, douze juges suppléants appelés à siéger dans les conditions prévues à l'article 9 ci-dessous.

Art. 2. — Après chaque renouvellement et dans le mois qui suit sa première réunion, l'Assemblée nationale élit douze juges titulaires et six juges suppléants.

Après chaque renouvellement partiel, et dans le mois de la première séance qui suit ce renouvellement, le Sénat élit douze juges titulaires et six juges suppléants.

Le scrutin est secret. L'élection est acquise à la majorité absolue des membres composant chaque assemblée.

Il est procédé dans les mêmes formes au remplacement des juges, titulaires ou suppléants, dont les fonctions ont pris fin avant leur terme normal pour quelque cause que ce soit.

Art. 3. Dès leur élection, les juges titulaires et les juges suppléants prêtent serment devant l'assemblée qui les a désignés.

Ils jurent et promettent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de garder le secret des délibérations et des votes et de se conduire en tout comme dignes et loyaux magistrats.

Art. 4. — Après chaque renouvellement de la moitié de ses membres, la Haute Cour, convoquée à la diligence du plus âgé de ses membres, procède à l'élection de son président au scrutin secret et à la majorité absolue des membres la composant.

Elle élit, dans les mêmes conditions, deux vice-présidents.

Art. 5. Les membres de la Haute Cour sont tenus d'assister aux audiences et aux délibérations auxquelles ils sont convoqués.

En cas d'absence non justifiée par un motif grave, ils sont déclarés démissionnaires par la Haute Cour statuant soit d'office, soit à la requête du ministère public. L'assemblée qui les a élus est avisée de leur démission et pourvoit à leur remplacement.

(1) *Journal officiel* du 3 janvier 1959.

Art. 6. Tout membre de la Haute Cour peut être récusé :
1° S'il est parent ou allié d'un accusé jusqu'au sixième degré en ligne collatérale ;
2° S'il a été cité ou entendu comme témoin. Le ministère public ou un accusé ne peuvent citer un membre de la Haute Cour qu'avec l'autorisation de la commission d'instruction ;
3° S'il y a un motif d'inimitié capitale entre lui et l'accusé.

Art. 7. — La récusation est proposée dès l'ouverture des débats. Il y est statué par la Haute Cour.

Art. 8. — Tout juge qui sait cause de récusation en sa personne même en dehors des cas prévus à l'article 6 est tenu de le déclarer à la Haute Cour qui décide s'il doit s'abstenir.

Art. 9. Sauf en ce qui concerne les élections prévues à l'article 4, tout juge titulaire absent ou empêché de siéger est remplacé par un suppléant tiré au sort parmi les suppléants élus par la même assemblée. Il est procédé publiquement au tirage au sort.

Art. 10. La démission volontaire d'un membre de la Haute Cour est adressée au président qui la transmet à l'assemblée intéressée. La démission prend effet à la date de l'élection du remplaçant.

Art. 11. Les fonctions des juges titulaires et suppléants élus par l'Assemblée nationale prennent fin en même temps que les pouvoirs de cette assemblée. Les fonctions des juges titulaires et suppléants élus par le Sénat prennent fin à chaque renouvellement partiel.

Tout juge, titulaire ou suppléant, qui cesse d'appartenir à l'Assemblée nationale ou au Sénat cesse, en même temps, d'appartenir à la Haute Cour. Il est pourvu à son remplacement.

Art. 12. La commission d'instruction se compose de cinq membres titulaires et de deux membres suppléants désignés chaque année parmi les magistrats du siège de la Cour de cassation par le bureau de ladite Cour siégeant hors la présence des membres du parquet.

Son président est choisi dans la même forme parmi les membres titulaires.

Art. 13. — Le ministère public près la Haute Cour est exercé par le procureur général près la Cour de cassation assisté du premier avocat général et de deux avocats généraux désignés par lui.

Art. 14. — Le greffier en chef de la Cour de cassation est, de droit, greffier de la Haute Cour. Il prête serment en cette dernière qualité à l'audience publique de la Haute Cour.

Art. 15. Le personnel nécessaire au fonctionnement de la Haute Cour de justice est mis à la disposition du président de cette juridiction par le bureau de l'Assemblée nationale et par le bureau du Sénat.

Art. 16. — Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Haute Cour sont inscrits au budget général.

Les fonctions de juge, de membre de la commission d'instruction et de membre du ministère public sont gratuites. Leur exercice n'ouvre droit qu'à des remboursements de frais.

Les indemnités allouées au greffier et au personnel mis à la disposition du président sont fixées par décret.

Art. 17. — Les dossiers des procédures terminées sont déposés aux archives nationales.

TITRE II

Procédure.

Section I. *Des mises en accusation.*

Art. 18. — La résolution des deux assemblées votée dans les conditions prévues à l'article 68 de la Constitution et portant mise en accusation devant la Haute Cour contient les noms des accusés, l'énoncé sommaire des faits qui leur sont reprochés et, dans les cas prévus à l'alinéa 2 de l'article 68 de la Constitution, le visa des dispositions législatives en vertu desquelles est exercée la poursuite.

Art. 19. — Les juges titulaires et suppléants ne prennent part ni aux débats, ni aux votes sur la mise en accusation.

Art. 20. — Toute résolution portant mise en accusation qui a été adoptée par une assemblée est transmise à l'autre assemblée.

Art. 21. — Le président de l'assemblée dont le vote a entraîné l'adoption définitive de la résolution la communique sans délai au procureur général et donne avis de la transmission au président de l'autre assemblée.

Le procureur général accuse réception sans délai.

Section II. — *De l'instruction.*

Art. 22. — Dans les vingt-quatre heures de la réception de la résolution, le procureur général notifie la mise en accusation au président de la Haute Cour et au président de la commission d'instruction.

Art. 23. — La commission d'instruction est convoquée sans délai sur l'ordre de son président.

Jusqu'à la réunion de la commission d'instruction, son président peut accomplir tous les actes d'information utiles à la manifestation de la vérité et peut décerner mandat contre les accusés.

Dès sa première réunion, la commission confirme, le cas échéant, les mandats décernés par son président.

Art. 24. — Dans la mesure où il n'est pas dérogé par la présente ordonnance, la commission d'instruction procède à tous les actes qu'elle juge utiles à la manifestation de la vérité selon les règles édictées par le code de procédure pénale et spécialement celles qui assurent les garanties de la défense.

Les actes de la commission d'instruction ne sont susceptibles d'aucun recours.

La commission statue sur les incidents de procédure et notamment sur les nullités de l'instruction. Toute nullité non invoquée avant la décision de renvoi est couverte.

Art. 25. — Dans le cas prévu à l'alinéa 1^{er} de l'article 68 de la Constitution, la commission d'instruction rend une décision de renvoi qui apprécie s'il y a preuve suffisante de l'existence des faits énoncés dans la résolution de mise en accusation, mais non la qualification de ces faits.

Si l'instruction fait apparaître des faits d'un autre ordre que ceux énoncés dans la résolution de mise en accusation, la commission ordonne la communication du dossier au procureur général.

Le procureur général saisit le président de l'une ou de l'autre assemblée.

Si les deux assemblées n'ont pas adopté dans les dix jours suivant la communication du procureur général une motion étendant la mise en accusation, la commission reprend l'information sur les derniers errements de la procédure.

Art. 26. — Dans le cas prévu à l'alinéa 2 de l'article 68 de la Constitution, la commission d'instruction est saisie des faits qualifiés crimes et délits visés par les dispositions de la loi pénale énoncées dans la résolution portant mise en accusation.

Elle n'est saisie qu'à l'égard des seules personnes désignées dans cette résolution.

Si l'instruction fait apparaître à la charge des accusés des faits ne relevant pas des dispositions de la loi pénale énoncées dans la résolution de mise en accusation, il est fait application des alinéas 2 à 4 de l'article 25. La procédure prévue à ces alinéas est également applicable dans le cas de complot contre la sûreté de l'État, lorsque l'instruction fait apparaître la participation de coauteurs ou de complices.

Lorsque la procédure lui paraît complète la commission ordonne, s'il y a lieu, le renvoi devant la Haute Cour.

Art. 27. — La constitution de partie civile n'est pas recevable devant la Haute Cour.

Les actions en réparation de dommages ayant résulté de crimes et délits poursuivis devant la Haute Cour ne peuvent être portées que devant les juridictions de droit commun.

Section III. — *Des débats et du jugement.*

Art. 28. — A la requête du procureur général, le président de la Haute Cour fixe la date d'ouverture des débats.

Art. 29. — A la diligence du procureur général, les accusés reçoivent huit jours au plus tard avant leur comparution devant la Haute Cour signification de l'ordonnance de renvoi.

Art. 30. — Le greffier convoque les juges titulaires. Les juges suppléants sont également convoqués. Ils assistent aux débats et remplacent, le cas échéant, les juges titulaires dans les conditions prévues à l'article 9.

Art. 31. — Les débats de la Haute Cour sont publics.

La Haute Cour peut exceptionnellement ordonner le huis clos.

Art. 32. — Les règles fixées par le code de procédure pénale concernant les débats et les jugements en matière correctionnelle sont applicables devant la Haute Cour sous les modifications prévues aux articles ci-après.

Art. 33. La Haute Cour, après clôture des débats, statue sur la culpabilité des accusés. Il est voté séparément pour chaque accusé sur chaque chef d'accusation et sur la question de savoir s'il y a des circonstances atténuantes. Le vote a lieu par bulletins secrets à la majorité absolue.

Art. 34. — Si l'accusé est déclaré coupable, il est voté sans désenclaver sur l'application de la peine. Toutefois, après deux votes dans lesquels aucune peine n'aura obtenu la majorité des voix, la peine la plus forte proposée dans ce vote sera écartée pour le vote suivant et ainsi de suite en écartant chaque fois la peine la plus forte jusqu'à ce qu'une peine soit prononcée par la majorité absolue des votants.

Art. 35. Les arrêts de la Haute Cour ne sont susceptibles ni d'appel, ni de pourvoi en cassation.

Art. 36. — Les règles de la contumace sont applicables devant la Haute Cour.

Art. 37. Tout incident élevé au cours des débats de la Haute Cour peut, sur décision du président, être joint au fond.

ANNEXE N° 3 :

CHAPITRE XI DU REGLEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE
ET CHAPITRE XIV DU REGLEMENT DU SENAT

1°) Règlement de l'Assemblée nationale.

CHAPITRE XI
SAISINE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Art. 158.

Aucune proposition de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de Justice n'est recevable, si elle n'est signée par le dixième au moins des députés. La procédure fixée par l'article 51, alinéa premier, est applicable (1).

Art. 159.

Le Bureau de l'Assemblée nationale prononce d'office l'irrecevabilité des propositions de résolution contraires aux dispositions de l'article précédent ou de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice.

(1) La dernière phrase de cet article a été modifiée par la résolution n° 416 du 3 juillet 1962.

Art. 160.

Les propositions de résolution déclarées recevables par le Bureau et celles transmises par le Président du Sénat sont renvoyées à une commission élue spécialement pour leur examen, en la forme prévue par l'article 80. Les députés appartenant à la Haute Cour de Justice ne peuvent être désignés comme membres d'une telle commission.

Art. 161.

L'Assemblée statue sur le rapport de la commission après un débat organisé conformément à l'article 80.

2°) Règlement du Sénat.

CHAPITRE XIV

ELECTION DES SENATEURS MEMBRES DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE. - SAISINE DE LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Art. 85 (1).

1. - Le Sénat élit douze juges titulaires et six juges suppléants de la Haute Cour de Justice dans le mois de la première séance qui suit chaque renouvellement partiel.

2. - Il est procédé au scrutin secret plurinominal, d'abord à l'élection des membres titulaires, puis des membres suppléants.

3. - Les candidatures doivent faire l'objet d'une déclaration à la Présidence vingt-quatre heures au moins avant le scrutin.

4. - A chaque tour de scrutin, sont élus, dans l'ordre des suffrages, les candidats ayant obtenu un nombre de voix au moins égal à la majorité absolue des membres composant le Sénat.

(1) Résolution du 9 juin 1959 modifiée par la résolution du 20 mai 1986.

5. - Il est procédé, pour les juges titulaires et pour les juges suppléants, à autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus.

6. - En cas d'égalité des voix pour les derniers sièges à pourvoir, les candidats sont proclamés élus par rang d'âge, en commençant par le plus âgé jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus.

Art. 86 (1).

1. - Aucune proposition de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de Justice n'est recevable si elle n'est signée par le dixième, au moins, des membres composant le Sénat.

2. - Le Bureau du Sénat prononce d'office l'irrecevabilité des propositions de résolution contraires aux dispositions de l'alinéa 1 du présent article ou non conformes à l'article 18 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice.

3. - Les propositions de résolution visées ci-dessus et déclarées recevables par le Bureau et celles transmises par le Président de l'Assemblée nationale sont renvoyées à une commission de trente membres élue spécialement pour leur examen au scrutin plurinominal. Les candidatures doivent faire l'objet d'une déclaration à la Présidence une heure au moins avant le scrutin.

ANNEXE N° 4 :

ARTICLE 5 DE LA LOI N° 67-483 DU 22 JUIN 1967
RELATIVE A LA COUR DES COMPTES

Art. 5. - Les comptables publics autres que ceux qui relèvent de la juridiction des chambres régionales des comptes sont tenus de produire, dans les délais réglementaires, leurs comptes à la Cour des comptes, qui statue sur ces derniers par voie d'arrêts, à titre provisoire ou définitif.

Toutefois, le jugement des comptes de certains établissements publics nationaux peut être confié, dans des conditions définies par décret, aux chambres régionales des comptes par arrêtés du premier président de la Cour des comptes pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et les présidents des chambres régionales des comptes intéressés.

La Cour des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait (1).

(1) La rédaction de cet article résulte de l'article 13 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982.

ANNEXE N° 5 :

JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION :

14 mars 1963. N° 92 785 62.

La Cour,

Vu l'ordonnance du président de la Chambre criminelle en date du 1er septembre 1962 prise en application des articles 570 et 571 du Code de procédure pénale et 59, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1881 et ordonnant qu'il sera statué immédiatement sur le pourvoi;

Vu les mémoires produits tant en demande qu'en défense;

Sur le moyen unique de cassation pris de la violation de l'article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 48, alinéa 6, de la loi du 29 juillet 1881 ;

Vu lesdits articles;

Attendu qu'il résulte de la combinaison des alinéas 1 et 2 de l'article 68 de la constitution du 4 octobre 1958, inséré au titre IX sous la rubrique "la Haute.Cour de justice", que les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils sont, en ce cas, poursuivis et jugés dans les mêmes conditions et suivant les mêmes formes de procédure applicables à la mise en accusation et au jugement du Président de la République en cas de haute trahison;

Qu'il s'en déduit qu'en pareilles circonstances, un ministre ne peut être mis en accusation qu'en vertu d'une décision prise par les deux assemblées législatives et jugé que par la Haute Cour de justice;

Que ces dispositions qui excluent, pour le Ministère public et les particuliers, la possibilité de mettre en mouvement l'action publique et d'en saisir les juridictions répressives de droit commun, sont d'ordre général et absolu; qu'elles s'appliquent, sans distinction, à toutes les infractions criminelles ou délictuelles dont aurait pu se rendre coupable un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions;

Que, notamment, y sont soumis la poursuite et le jugement des divers délits prévus par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, y compris le délit de diffamation envers les particuliers;

Attendu que le Barbier de Blignières a cité directement devant le tribunal correctionnel de la Seine, Roger Frey ministre de l'Intérieur, en lui imputant d'avoir fait, au cours d'une conférence de presse tenue au ministère,

des déclarations qui, selon la partie civile, constituaient les délits de violation du secret de l'enquête et de l'instruction, publication de nouvelles fausses et diffamation publique envers la personne même du poursuivant;

Que, par jugement du 18 avril 1962, le Tribunal rejetant les conclusions d'incompétence déposées par le procureur de la République et fondées sur les dispositions de la loi constitutionnelle ci-dessus visées, s'est déclaré compétent pour connaître de l'ensemble de la poursuite et a renvoyé l'affaire à une audience ultérieure pour être statué au fond;

Que sur l'appel du Ministère public, l'arrêt attaqué, infirmant partiellement le jugement entrepris, a décidé qu'en ce qui concernait les deux premiers chefs de poursuite (violation du secret de l'instruction et publication de fausses nouvelles), seule la Haute Cour de justice pouvait être saisie, dès lors que les faits incriminés étaient imputés à un ministre agissant dans l'exercice de ses fonctions;

Qu'en conséquence, la citation directe délivrée, sur ces deux chefs, par le Barbier de Blignières devrait être déclarée irrecevable;

Attendu, au contraire, que la Cour d'appel a confirmé la décision des premiers juges en ce qu'ils avaient retenu leur compétence pour statuer sur le troisième chef de la prévention (diffamation publique envers un particulier) pour le motif qu'en pareil cas, "il n'est pas concevable que des poursuites pénales soient mises en mouvement conformément à l'article 68 de la Constitution, devant la Haute Cour de justice";

Attendu qu'en statuant ainsi, l'arrêt a opéré une distinction et admis une exception que la loi constitutionnelle n'autorisait pas, et qu'il en a ainsi violé les dispositions;

Et attendu que les faits de la cause n'étant susceptibles d'aucune poursuite devant les juridictions répressives de droit commun, il n'y a lieu à renvoi;

Par ces motifs:

Casse et annule l'arrêt de la Cour d'appel de Paris en date du 20 juin 1962, mais seulement dans ces dispositions par lesquelles il a déclaré recevable la citation en diffamation délivrée par Le Barbier de Blignières contre Roger Frey et confirmé de ce chef le jugement par lequel le Tribunal correctionnel de la Seine s'était reconnu compétent, toutes autres dispositions étant expressément maintenues;

Dit n'y avoir lieu à renvoi.

Président : M. Zambeaux. Rapporteur : M. Comte. Avocat général : M. Boucheron. Avocat : M. George.

*
* *

7 mai 1963. N°94266 61.

La Cour,

Vu le mémoire produit;

Sur le premier moyen de cassation pris de la violation des articles 68 de la Constitution du 4 octobre 1958, 7 de la loi du 20 avril 1810, défaut de motifs et manque de base légale;

" en ce que la chambre d'accusation a déclaré la juridiction pénale incompétente pour juger de la plainte en coalition de fonctionnaires, déposée par Benouali et visant notamment le ministre de l'Intérieur, au motif qu'aux termes de l'article 68, paragraphe 2, de la Constitution du 4 octobre 1958, la Haute Cour de Justice serait seule compétente pour juger des crimes ou délits commis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions;

"alors que l'article 68, paragraphe 2 n'est applicable aux membres du gouvernement et à leurs complices qu'au cas de complot contre la sûreté de l'Etat et alors, en tout état de cause, qu'il ressort du texte, exorbitant du droit commun et d'interprétation restrictive que la compétence de la Haute Cour n'est pas exclusive de celle de droit commun, que la juridiction correctionnelle est donc compétente concurremment avec la Haute Cour, pour juger les membres du Gouvernement, conformément d'ailleurs à la tradition constitutionnelle française ainsi qu'au principe d'égalité des citoyens devant la loi";

Attendu qu'il appert du dossier de la procédure auquel se réfère l'arrêt attaqué que, Benouali Si Mohand ayant déposé entre les mains du juge d'instruction du Tribunal de grande instance de la Seine une plainte, avec constitution de partie civile, du chef de coalition de fonctionnaires contre le ministre de l'Intérieur et tous autres, le juge d'instruction sur réquisitions conformes du Parquet, s'est déclaré incompétent pour instruire cette plainte, en ce qu'elle prétendait dénoncer un membre du Gouvernement, pour des actes qui, s'ils étaient établis, auraient été accomplis dans l'exercice de ses fonctions;

Que l'arrêt attaqué, confirmant cette décision, énonce que la Constitution, dans son article 68, alinéa 2, dispose en effet que les membres du Gouvernement sont justiciables de la Haute Cour de justice pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis;

Attendu qu'en ayant statué, l'arrêt attaqué, loin de violer les textes visés au moyen, en a fait au contraire une exacte application;

Qu'en effet, il résulte de la combinaison des alinéas 1 et 2 de l'article 68 précité, inséré au titre IX sous la rubrique "la Haute Cour de justice", que les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils sont, en ce cas, poursuivis et jugés dans les mêmes conditions et suivant les mêmes formes de procédure applicables à la mise en accusation et au jugement du Président de la République, en cas de haute trahison;

Qu'il s'en déduit qu'en pareilles circonstances, un ministre ne peut être mis en accusation qu'en vertu d'une décision prise par les deux assemblées législatives et jugé que par la Haute Cour de justice;

Que ces dispositions, qui excluent pour le Ministère public et les particuliers la possibilité de mettre en mouvement l'action publique et d'en saisir les juridictions répressives de droit commun, sont d'ordre général et absolu;

Que dès lors, le moyen doit être rejeté;

Mais sur le second moyen de cassation, pris de la violation des articles 679 et 681 du Code de procédure pénale, 7 de la loi du 20 avril 1810, défaut de motifs et manque de base légale, omission de statuer,

"en ce que la Chambre d'accusation a déclaré le juge d'instruction incompétent pour informer sur les infractions commises par l'une des personnes visées par l'article 679 du code de procédure pénale, spécialement un préfet, alors que la plainte avec constitution de partie civile visait non seulement le préfet mais encore les fonctionnaires sous ses ordres, dont rien n'indiquait qu'ils soient compris dans l'énumération de l'article 679.

"et alors que si, aux termes de l'article 681, paragraphe 4, C.P.P., "l'information est commune aux complices de la personne poursuivie", cette disposition ne peut s'appliquer qu'au cas d'information effectivement ouverte contre l'une des personnes visées à l'article 679, ce qui n'est pas le cas en l'espèce où aucune information n'a été ouverte contre le préfet et où les fonctionnaires sous ses ordres relevaient donc de leurs juges naturels";

Sur le moyen, pris dans sa première branche;

Vu lesdits articles, ensemble l'article 593 du code de procédure pénale;

Attendu qu'aux termes de ce dernier article, "les arrêts de la Chambre d'accusation... sont déclarés nuls... lorsqu'il a été omis ou refusé de prononcer une ou plusieurs demandes des parties"

Attendu, en l'espèce, que la plainte avec constitution de partie civile que Benouali Si Mohand a déposée entre les mains du juge d'instruction, du chef de coalition de fonctionnaires, visait, outre le ministre de l'Intérieur, "tous autres, notamment le préfet de police et les fonctionnaires sous ses ordres";

Attendu que si l'arrêt attaqué a, d'ailleurs à bon droit, déclaré la juridiction d'instruction de droit commun incompétente pour connaître de ladite plainte en ce qu'elle visait le préfet de police, en se fondant sur les dispositions de l'article 681 du Code de procédure pénale, il est vrai que la Chambre d'accusation a omis de statuer sur ladite plainte, en ce qu'elle dénonce également parmi "tous autres", mais sans les nommer ni préciser la qualité de co-auteur ou de complice que le plaignant prétendait leur imputer, des fonctionnaires placés sous les ordres du préfet;

Qu'ainsi, il y a eu violation de la loi;

Par ces motifs et sans qu'il y ait lieu de statuer sur la seconde branche du moyen:

Casse et annule l'arrêt de la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris du 24 novembre 1961 mais seulement en ce qu'il a omis de statuer sur

la plainte avec constitution de partie civile visant les fonctionnaires placés sous les ordres du préfet de police qu'elle entend dénoncer, toutes les autres dispositions dudit arrêt étant expressément maintenues, et renvoie la cause et les parties devant la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris, autrement composée.

Président : M. Friol, Conseiller doyen, faisant fonctions. *Rapporteur* : M. Turquey. *Avocat général* : M. Boucheron. *Avocat* : M. Lemanissier.

*
* *

Il résulte de la combinaison des paragraphes premier et 2 de l'article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958. - inséré au titre IX sous la rubrique "La Haute Cour de justice", - que les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils sont, en ce cas, poursuivis et jugés dans les mêmes conditions et suivant les mêmes formes de procédure applicables à la mise en accusation et au jugement du Président de la République en cas de haute trahison (1) ;

Il s'en déduit qu'en pareille circonstance, un ministre ne peut être mis en accusation qu'en vertu d'une décision prise par les deux assemblées législatives et jugé par la Haute Cour de justice, cette haute juridiction étant également compétente, ainsi que le prévoit spécialement le paragraphe 2 du même article, pour juger les complices des membres du Gouvernement en cas de complot contre la sûreté de l'Etat (2) ;

Ces dispositions, d'ordre général et absolu, excluent pour le ministère public et les particuliers la possibilité de mettre en mouvement l'action publique et d'en saisir les juridictions d'instruction ou de jugement selon les formes du droit commun (3) ;

Le juge d'instruction s'est donc à bon droit déclaré incompétent pour connaître de la poursuite entre le Premier ministre pour crime de forfaiture, sur plainte de deux particuliers lui imputant un acte qui, selon eux, constituerait un attentat aux droits civiques des citoyens et une infraction aux prescriptions du Code électoral concernant la sincérité de la liberté du vote (4).

(Marçais et Lauriol). - Du 7 juin 1963. - Ch. crim. - MM. Zambeaux, pr. - Comte, rap. - Boucheron, av. gén. - Cail, av.

Cassation d'un arrêt de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris du 8 juillet 1961.

*
* *

9 juillet 1984. N° 84-90.804.

La Cour,

Vu le mémoire produit ;

Sur le moyen unique de cassation pris de la violation des dispositions de l'article 68, alinéas 1 et 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, des articles 507 et 508 du Code de procédure pénale,

"en ce que l'ordonnance attaquée rendue par le président de la Chambre des appels correctionnels, a rejeté la requête du procureur de la République tendant à faire déclarer immédiatement recevable l'appel par lui formé du jugement du tribunal correctionnel qui rejetait l'exception d'incompétence fondée sur la loi constitutionnelle susvisée alors que les règles de compétence prévues par cette loi commandaient une décision immédiate quant aux circonstances de fait et de droit dans lesquelles avait été délivrée une citation visant un membre du Gouvernement et que s'agissant d'un jugement ne nécessitant pas l'application de la procédure spéciale prévue par les articles 507 et 508 précités, l'appel dudit jugement ne pouvait être examiné que par la Chambre des appels correctionnels et non par son président";

Vu lesdits articles ;

Attendu qu'il résulte de la combinaison des alinéas premier et 2 de l'article 68 de la Constitution que les membres du Gouvernement, en cas de crimes ou de délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, sont poursuivis et jugés dans les conditions et suivant les formes de procédure applicables à la mise en accusation et au jugement du président de la République en cas de haute trahison ; que, dès lors, en pareilles circonstances, un ministre ne peut être mis en accusation qu'en vertu d'une décision prise par les deux assemblées législatives et jugé que par la Haute Cour de justice ; que ces dispositions, qui s'appliquent à toutes les infractions criminelles ou délictuelles dont aurait pu se rendre coupable un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions, excluent, pour le ministère public et les particuliers, la possibilité de mettre en mouvement l'action publique et d'en saisir les juridictions répressives de droit commun ;

Attendu que, dans le cas de poursuite criminelle ou délictuelle contre un membre du Gouvernement, ces principes, dont la méconnaissance, en obligeant le membre du Gouvernement poursuivi à se défendre sur le fond, pourrait conduire, dès cette phase de la procédure, à une violation de lois constitutionnelles, commandent une décision immédiate des juges quant aux circonstances des faits reprochés ; que, dès lors, le rejet d'une exception prise de l'application des susdites dispositions de la Constitution n'entre pas dans la classe des jugements que visent les règles posées par les articles 507 et 508 du Code de procédure pénale quant à l'appel des jugements qui ne mettent pas fin à la procédure ;

Attendu qu'il appert de l'ordonnance attaquée et des pièces de la procédure que l'"Association professionnelle des magistrats" a fait citer devant le Tribunal correctionnel Jack Ralite, ministre délégué auprès du ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, chargé de l'Emploi,

du chef du délit prévu par l'article 226 du Code pénal, à raison de propos exprimés par ledit Ralite, au cours d'une émission radio-diffusée, au sujet de décisions prises en matière électorale par des tribunaux administratifs ;

Attendu que le prévenu ayant, devant les premiers juges, excipé de l'incompétence du Tribunal correctionnel en se fondant sur les dispositions précitées de l'article 68 de la Constitution, le Tribunal, après avoir analysé la nature des propos tenus, a déduit des éléments de conviction qui lui étaient soumis que le délit reproché à Ralite, à le supposer établi, n'avait pas été commis dans l'exercice des fonctions de ce ministre et a, en conséquence, rejeté l'exception d'incompétence dont il était saisi ;

Attendu que, le ministère public et le prévenu ayant interjeté appel de cette décision, et le ministère public ayant présenté au président de la Chambre des appels correctionnels une requête demandant que cet appel fût déclaré immédiatement recevable en application de l'article 507 du Code de procédure pénale, cette requête a été rejetée par l'ordonnance attaquée ;

Mais attendu qu'en statuant ainsi alors qu'il aurait dû déclarer que la requête du ministère public était sans objet et que l'appel formé contre le jugement du Tribunal correctionnel était, de droit, immédiatement recevable, le président de la Chambre des appels correctionnels a méconnu les principes ci-dessus rappelés ;

D'où il suit que la cassation est encourue ;

Par ces motifs :

CASSE ET ANNULE l'ordonnance susvisée du président de la Chambre des appels correctionnels de la Cour d'appel de Paris en date du 30 janvier 1984, et, pour être statué à nouveau conformément à la loi :

RENVOIE la cause et les parties devant la Cour d'appel de Paris, composée de magistrats n'ayant pas procédé dans la présente affaire.

Président : M. Escande, conseiller doyen faisant fonctions. *Rapporteur* : M. Monnet. *Avocat général* : M. Rabut.

*
* *

6 décembre 1984. N° 83-94.388.

La Cour,

Vu le mémoire produit;

Vu l'article 575, alinéa 2-4°, du Code de procédure pénale ;

Sur le moyen unique de cassation pris de la violation de l'article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958, de l'article 593 du Code de procédure pénale, défaut de motifs, manque de base légale, défaut de réponse à mémoire régulièrement déposé,

"en ce que la Chambre d'accusation de la Cour de Lyon désignée par la Chambre criminelle de la Cour de cassation en application de l'article 681 du Code de procédure pénale s'est déclarée incompétente pour instruire sur les faits dénoncés par le demandeur dans sa plainte du chef de diffamation publique contre M. D..., maire de M... ;

"aux motifs qu'il résulte des termes mêmes de la plainte et des circonstances invoquées par elle que les propos prétendument diffamatoires imputés à M. D... ont été tenus par ce dernier en sa qualité de ministre de l'Intérieur agissant dans l'exercice de ses fonctions et que l'événement commenté par M. D... intéressait directement les fonctions du ministre de l'Intérieur, responsable au plus haut degré de l'ordre et de la sécurité publique ;

"alors d'une part qu'il résulte de la combinaison des alinéas 1 et 2 de l'article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958 que les membres du Gouvernement ne sont justiciables de la Haute Cour qu'à raison des crimes et délits accomplis dans l'exercice même de leurs fonctions, qu'en cas de cumul par une même personne de fonctions de membre du Gouvernement et de maire ou de conseiller général, en aucun cas les actes accomplis en qualité de maire, de conseiller général - et a fortiori de candidat à ces fonctions - ne peuvent être soumis à la procédure de l'article 68 de la Constitution qui en raison de son caractère exceptionnel doit être appliquée de façon restrictive ; que la Cour de cassation est en mesure de s'assurer - la bande des actualités régionales de FR 3 Alpes - Provence - Côte d'Azur - Corse étant au dossier - que les propos incriminés sont de simples commentaires proférés à l'occasion d'un événement régional et adressés aux M... par le maire de la commune de M... sur un ton polémique qui est celui d'un candidat à une fonction électorale, que la circonstance que ces propos aient été tenus à partir de bureaux de la place Beauvau à Paris où se tenait D... n'est pas suffisante à elle seule pour leur conférer le caractère d'actes accomplis en qualité de ministre dans la mesure où ils ne renferment pas la moindre allusion à des mesures qu'on s'attendrait normalement en pareil cas à voir annoncer par le responsable national de la sécurité publique qui est le ministre de l'Intérieur ;

"alors d'autre part qu'en ne répondant pas aux arguments péremptoires du mémoire de la partie civile soutenant que les propos du maire de M... D... ont été tenus précisément la veille du premier jour de la campagne électorale des dernières municipales ; qu'il s'agissait pour le maire qui avait depuis longtemps annoncé sa candidature à ce poste, de réagir à une tentative d'attentat perpétrée dans un local situé au-dessous de son propre bureau à la mairie de M... ; que D... ne s'est pas adressé à la nation lors d'un journal télévisé national, mais aux M... lors d'un journal télévisé local sur FR 3 Provence - Côte d'Azur, que le 18 février, le journal écrit de M. D... „Le P..." a en première page repris exactement les mêmes propos à un mot près et ce, sous la signature de M. D... sans indication de qualité, que D... n'a donc utilisé sa fonction de ministre que pour servir celle de candidat à la mairie, l'arrêt attaqué ne satisfait pas en la forme aux conditions essentielles de son existence légale";

Vu lesdits articles ;

Attendu que saisie d'une plainte avec constitution de partie civile contre personne dénommée du chef de diffamation publique envers un particulier, la juridiction d'instruction ne peut se déclarer incompétente, sous peine de méconnaître les principes qui résultent des dispositions de la loi sur la presse et de rendre une décision équivalente à un refus d'informer, sans avoir recherché soit d'office soit sur réquisition des parties les éléments intrinsèques aux propos incriminés qui seraient susceptibles de restituer à ces derniers leur véritable caractère, de déterminer leur auteur et de dire, en quelle qualité, ils avaient été tenus par ce dernier ;

Attendu que tout arrêt ou jugement doit contenir les motifs propres à justifier la décision ; que l'insuffisance ou la contradiction des motifs équivaut à leur absence ;

Attendu qu'il appert de la plainte jointe à la procédure que le jeudi 17 février 1983 au cours des informations régionales diffusées par la station FR 3 Alpes - Provence - Côte d'Azur - Corse, après avoir fait état de la découverte d'un engin explosif dans la salle des délibérations de la mairie de M..., le présentateur a ajouté "Réaction d'ailleurs du ministre de l'Intérieur : si cet engin avait explosé pendant une séance de commission ou à un moment où la salle était occupée, il y aurait eu des blessés et peut-être des morts. Est-ce le retour aux méthodes du SAC ou est-ce plus banalement l'effet incitatif sur des irresponsables des propos tenus par C..., C..., S..., G..., la semaine dernière, salle V..., les M... apprécieront" ;

Attendu que s'estimant atteint dans son honneur ou dans sa considération, G... a porté plainte avec constitution de partie civile contre D..., maire de M..., ministre de l'Intérieur, articulant les propos ci-dessus rapportés et les qualifiant de diffamation publique envers un particulier, en visant comme textes applicables les articles 29 et 32 de la loi du 29 juillet 1881 ;

Attendu que, statuant sur la requête du procureur de la République près le Tribunal de grande instance de M..., la Chambre criminelle de la Cour de cassation, par arrêt du 23 mars 1983, a désigné la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Lyon pour être chargée de l'information, "D..., maire de la commune de M... étant au sens de l'article 681 du Code de procédure pénale et selon les termes de la plainte susceptible d'être inculpé de diffamation publique, infraction qui aurait été commise dans l'exercice de ses fonctions" ;

Attendu que la partie civile a consigné au greffe de la Cour d'appel, dans le délai imparti, le montant de la somme présumée nécessaire pour les frais de la procédure, rendant ainsi sa plainte recevable, conformément aux dispositions de l'article 88 du Code de procédure pénale ;

Attendu que par l'arrêt attaqué, la Chambre d'accusation, sur les réquisitions conformes du procureur général, après avoir énoncé qu'il résultait "des termes de la plainte et des circonstances invoquées par elle que les propos prétendument diffamatoires imputés à M. D..., avaient été tenus par ce dernier en sa qualité de ministre de l'Intérieur, agissant dans l'exercice de ses fonctions" alors que, de surcroît, "l'événement commenté intéressait directement les fonctions du ministre de l'intérieur, responsable au plus haut degré de l'ordre et de la sécurité publique sur le territoire national", s'est déclarée incompétente, M. D... ne pouvant être jugé que par la Haute Cour de justice, conformément aux dispositions de l'article 68 de la Constitution et selon la procédure prévue par ce texte qui exclut la mise en mouvement de

l'action publique, tant par le ministère public que par la victime de l'infraction présumée ;

Mais attendu qu'en statuant ainsi la Chambre d'accusation a méconnu les principes ci-dessus énoncés et n'a pas mis la Cour de cassation en mesure d'exercer son contrôle sur la légalité de sa décision ;

Qu'en effet, alors qu'elle était chargée de l'instruction, la Chambre d'accusation qui n'a ni entendu la partie civile ni visionné la bande vidéo que G... avait produite à l'appui de sa plainte comme il l'eût fait d'un article de presse et ce, afin de prendre connaissance tant des propos réellement tenus que des circonstances exactes dans lesquelles ils avaient été prononcés, s'est exclusivement déterminée en se fondant sur les termes utilisés par le plaignant, vus sous un angle purement formel et sur la nature de "l'événement commenté" ;

Que, par ailleurs, les juges qui ont ainsi laissé sans réponse les conclusions développées devant eux par la partie civile, ont omis d'analyser les propos incriminés afin de rechercher ainsi, au travers de leur formulation et du contexte local auquel ils semblent se rapporter, en qualité D... était susceptible de les avoir effectivement tenus ;

D'où il suit que le moyen doit être accueilli ;

Par ces motifs :

CASSE ET ANNULE l'arrêt de la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Lyon du 18 octobre 1983 et, pour être statué à nouveau conformément à la loi :

RENVOIE la cause et les parties devant la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris.

Président : M. Ledoux. *Rapporteur* : M. Cruvellié. *Avocat général* : M. Dontenville. *Avocat* : Société civile professionnelle Lesourd et Baudin.

*
* *

28 mai 1986. N° 85-91.606.

La Cour ,

Vu les mémoires produits en demande et en défense ;

Sur la recevabilité du pourvoi :

Attendu que l'arrêt attaqué, concernant une poursuite délictuelle contre un membre du Gouvernement, en obligeant celui-ci à se défendre sur le fond, pourrait conduire, dès cette phase de la procédure, à une violation des lois constitutionnelles ; que dès lors le rejet d'une exception prise de l'application desdites dispositions de la Constitution commande une décision immédiate et n'entre pas dans la classe des arrêts que visent les règles posées par les articles 570 et 571 du Code de procédure pénale quant au pourvoi formé contre les décisions qui ne mettent pas fin à la procédure ;

Sur le moyen unique de cassation pris de la violation des articles 68 alinéas 1 et 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, 266 du Code pénal, 592 et 593 du Code de procédure pénale ;

" en ce que l'arrêt attaqué a retenu la compétence des tribunaux judiciaires pour juger des faits reprochés par la partie civile à Monsieur Jack Ralite et qui auraient été commis au moment où il était ministre délégué auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de l'emploi ;

" aux motifs que le texte constitutionnel n'étend pas le privilège de juridiction aux actes commis par un ministre ou secrétaire d'État, non dans l'exercice de ses fonctions mais à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, et que l'appréciation de décisions du pouvoir judiciaire, par Jack Ralite, membre du pouvoir exécutif -appréciation au demeurant contraire au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs- constituait un acte détachable de ses fonctions ministérielles ;

" alors, d'une part, que les dispositions de l'article 68 de la Constitution, qui ont un caractère absolu, s'appliquent à toutes les infractions dont aurait pu se rendre coupable un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions, sans distinguer entre l'acte commis dans l'exercice des fonctions et celui commis à l'occasion de cet exercice ; que, dès lors, sans qu'il y ait lieu de rechercher si les paroles litigieuses ont été prononcées dans l'exercice des fonctions ou seulement à l'occasion des fonctions de Monsieur Ralite puisqu'il n'est pas contesté que ce dernier s'exprimait publiquement en sa qualité de ministre, le juge correctionnel était radicalement incompétent ;

" alors, d'autre part, que les fonctions ministérielles, contrairement à ce qu'affirme l'arrêt attaqué, ne sont pas de pures fonctions administratives mais sont également éminemment politiques, le ministre étant, dans chaque manifestation publique, le représentant du Gouvernement ; que, dès lors, les propos publics tenus par le ministre Jack Ralite, invité, en cette qualité, à s'exprimer sur une antenne de radio, et relatifs aux événements de la vie du pays, y compris au sujet des décisions juridictionnelles rendues par les

tribunaux administratifs après les élections municipales, rentrent dans l'exercice même de ses fonctions ministérielles ;

Vu lesdits articles, ensemble l'article 20 de la Constitution ;

Attendu qu'il résulte de la combinaison des alinéas 1 et 2 de l'article 68 de la Constitution que les membres du Gouvernement, en cas de crimes ou de délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, sont poursuivis et jugés dans les conditions et suivant les formes de procédure applicables à la mise en accusation et au jugement du Président de la République en cas de haute trahison ; que, dès lors, en pareilles circonstances, un ministre ne peut être mis en accusation qu'en vertu d'une décision prise par les deux assemblées législatives et ne peut être jugé que par la Haute Cour de Justice ; que ces dispositions, qui s'appliquent à toutes les infractions criminelles ou délictuelles dont aurait pu se rendre coupable un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions, excluent, pour le Ministère public et les particuliers, la possibilité de mettre en mouvement l'action publique et d'en saisir les juridictions répressives de droit commun ;

Attendu qu'il appert de l'arrêt attaqué et des pièces de procédure que l'Association Professionnelle des Magistrats a fait citer devant le Tribunal correctionnel Jack Ralite, ministre délégué auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de l'emploi, du chef du délit prévu par l'article 226 du Code pénal, en raison de propos tenus par lui au cours d'un journal d'information radiodiffusé auquel il avait été invité à participer en sa qualité de ministre ; que ces propos, rapportés par l'arrêt, avaient trait aux élections municipales qui avaient eu lieu auparavant et comportaient une appréciation critique des décisions rendues par les juridictions administratives à la suite du contentieux qui s'était ensuivi ;

Attendu que, pour confirmer le jugement entrepris, qui avait rejeté l'exception d'incompétence fondée sur les dispositions de l'article 68 alinéa 2 de la Constitution, et décider que la juridiction correctionnelle était compétente pour connaître des poursuites, l'arrêt attaqué énonce que l'article précité " définit un privilège de juridiction en faveur de la Haute Cour de Justice pour les membres du Gouvernement qui se seraient rendus pénalement responsables d'actes qui, accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, étaient qualifiés crimes et délits au moment où ils ont été commis ", que, cependant, " le texte constitutionnel n'étend pas ce privilège de juridiction aux actes commis par un ministre ou secrétaire d'Etat non dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales mais seulement à l'occasion de cet exercice " ;

Que la Cour d'appel considère que " constitue un acte accompli dans l'exercice des fonctions de ministre toute déclaration, proposition, décision, sous quelque forme que ce soit et indépendamment des circonstances de temps et de lieux dans lesquelles elle intervient, se rattachant directement ou indirectement aux attributions ministérielles de leur auteur et entrant normalement dans la compétence administrative du département concerné, de son cabinet, de ses directeurs, de ses services centraux ou extérieurs " ; que les juges estiment encore qu'entrent dans les fonctions ministérielles les interventions de même nature qui, sans être de la compétence directe de l'intéressé, appellent de sa part son intervention sous les diverses formes prévues par la loi ; qu'il en serait de même de toute déclaration, proposition,

décision au nom du Gouvernement en application de l'alinéa 2 de l'article 21 de la Constitution ;

Que les juges constatent que les propos imputés à Jack Ralite " qui consistent pour l'essentiel à exprimer une prise de position relative à certaines décisions rendues par les juridictions administratives, ne fait aucune référence aux rapports que pourraient avoir ces décisions avec les problèmes relevant directement ou indirectement de la compétence du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale ou du ministre délégué, chargé de l'emploi " et en déduisent que l'appréciation de décisions du pouvoir judiciaire par ce ministre constitue " un acte détachable de l'exercice de ses fonctions ministérielles " et entraîne la compétence de la juridiction correctionnelle ;

Mais attendu qu'en statuant ainsi la Cour d'appel a fait une fausse application des textes susvisés ;

Qu'en effet l'exercice des fonctions ministérielles ne saurait se limiter aux seules attributions énoncées par l'arrêt attaqué ; qu'un ministre, en tant que membre du Gouvernement, participe, selon l'article 20 de la Constitution, à la détermination et à la conduite de la politique de la Nation ; qu'il s'ensuit que, Jack Ralite ayant été invité à s'exprimer au cours d'un journal d'information radiodiffusé, en tant que " ministre chargé de l'emploi " et les propos reprochés, relatifs aux élections municipales et au contentieux auquel elles avaient donné lieu, intéressant la vie politique du pays, ils ne sauraient être considérés comme tenus hors l'exercice des fonctions ministérielles ;

Qu'ainsi la cassation est encourue ;

Et attendu que les faits de la cause n'étant susceptibles d'aucune poursuite devant les juridictions répressives de droit commun, il n'y a lieu à renvoi ;

Par ces motifs :

CASSE ET ANNULE en toutes ses dispositions l'arrêt de la Cour d'appel de Paris, 10ème Chambre, du 1er février 1985 susvisé ;

DIT qu'il n'y a lieu à renvoi.

Président : M. Ledoux. Rapporteur : M. Zambeaux. Avocat général : M. Rabut. Avocats : la société civile professionnelle Waquet et M. Foussard.

ANNEXE N° 6 :

LES SYSTEMES DE MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE PENALE
DES MEMBRES DE L'EXECUTIF DANS LE MONDE

Généralement, la responsabilité pénale individuelle des ministres a précédé et amené l'établissement de leur responsabilité politique contemporaine. Aujourd'hui, dans bien des pays, elle a été totalement supplantée par la responsabilité politique. Elle est restée cependant, autonome sous un certain nombre de régimes actuels.

Dans les cas où les membres de l'exécutif (Chef de l'Etat et/ou ministre) restent passibles de sanctions pénales, on distingue trois systèmes constitutionnels qui font intervenir le Parlement de manière différente pour la mise en accusation et le jugement.

1°) Le jugement des membres de l'exécutif est confié à une juridiction ordinaire.

Si la mise en accusation dans ce système appartient au Parlement, les membres de l'exécutif accusés sont jugés par une juridiction "ordinaire", qui peut être la plus haute dans l'ordre judiciaire ou une cour constitutionnelle.

Ainsi :

- au Danemark, le Folketing peut, concurremment avec le monarque, mettre les ministres en accusation devant la cour du Royaume (dont la moitié des membres est élue par le Folketing) ;

- au Pays-Bas, une proposition écrite motivée déposée par quatre parlementaires membres de la deuxième chambre peut permettre de traduire les ministres ou les vice-ministres pour délits à l'encontre de leurs devoirs devant la Cour suprême ;

- au Japon, une procédure de destitution contre les commissaires de l'autorité nationale du personnel peut être engagée devant la Cour suprême par une résolution de la Diète ;

- en Belgique, la Chambre des représentants est seule compétente pour mettre les ministres en accusation devant la Cour de cassation ;

- en République fédérale d'Allemagne, une majorité des deux tiers du Bundestag ou du Bundesrat peut traduire aux fins de destitution le Président

fédéral devant la Cour constitutionnelle pour violation volontaire de la loi fondamentale ;

- en Espagne, c'est la Chambre criminelle du tribunal suprême qui juge les membres du gouvernement mis en accusation, pour trahison ou crime contre la sécurité de l'Etat, par la majorité absolue du Congrès à l'initiative d'un quart de ses membres.

2°) Le Parlement juge les membres de l'exécutif

La mise en accusation et le jugement sont, dans ce système, de la compétence du seul Parlement.

C'était le système *« impeachment »*, aujourd'hui tombé en désuétude, du Royaume-Uni (cf. tableau) et c'est celui des Etats-Unis (cf. tableau) : la chambre basse procède à la mise en accusation devant la chambre haute qui juge les membres de l'exécutif.

En Italie, l'accusation et le jugement ne font également intervenir que le Parlement à l'exclusion de tout autre organe

3°) Une juridiction spéciale émanant du Parlement a charge de juger les représentants de l'exécutif.

C'est le système en vigueur en France comme nous l'avons examiné. Mais des Hautes Cours de ce type existent aussi dans quelques autres pays. Ainsi, au Sénégal l'Assemblée nationale peut-elle mettre en accusation le Président de la République à la majorité des 3/5 par un vote secret, le jugement étant effectué par la Haute Cour de justice dont les membres (pas tous parlementaires) sont élus par l'Assemblée nationale.

Le plus souvent, tous ces systèmes destinés à sanctionner pénalement les membres du pouvoir exécutif ne sont plus utilisés. Afin d'éviter des procédures considérées comme d'exception et comme, par ailleurs, s'instaurant la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement, beaucoup de pays ont préféré que la mise en jeu de la responsabilité pénale se fasse devant les tribunaux ordinaires.

Le tableau ci-après met en regard le système français et le système anglo-saxon de l'*impeachment*, lequel est devenu obsolète au Royaume-Uni.

TABLEAU COMPARATIF

LA HAUTE COUR DE JUSTICE FRANÇAISE ET LE SYSTÈME DE L'IMPEACHMENT AU ROYAUME-UNI ET AUX ETATS-UNIS

	France	Royaume-Uni	Etats-Unis
Nature de la procédure	<ul style="list-style-type: none"> - Source : Constitution. - Forme : judiciaire. - Effets : <ul style="list-style-type: none"> ● pénaux (ministres) ; ● pénaux et politiques (président de la République). 	<ul style="list-style-type: none"> - Source : loi. - Forme : judiciaire. - Effets : pénaux. 	<ul style="list-style-type: none"> - Source : Constitution. - Forme : judiciaire. - Effets : politiques et disciplinaires.
Forme de l'accusation et du jugement	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en accusation : vote identique du Parlement au scrutin public sur une proposition de résolution signée par un dixième des membres d'une des assemblées. - Jugement : formation composée de parlementaires des deux assemblées après une instruction confiée à une commission d'instruction de magistrats indépendants du Parlement. Accusation soutenue par un parquet également indépendant. 	<ul style="list-style-type: none"> - Accusation : motion de la Chambre des communes sur proposition d'un de ses membres. - Jugement : Chambre des lords tout entière. Accusation soutenue devant elle par des membres désignés de la Chambre des communes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Accusation : Chambre des représentants à la majorité sur le rapport d'une commission d'enquête. - Jugement : Sénat tout entier.
Personnes passibles de la Haute Cour	<ul style="list-style-type: none"> - Président de la République. - Ministres (et, dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat, leurs complices). 	<ul style="list-style-type: none"> - Tous les sujets du royaume. 	<ul style="list-style-type: none"> - Président. - Vice-président. - Tous les fonctionnaires civils (et donc les ministres) y compris les juges, à l'exception des représentants élus du peuple.
Actes passibles de la Haute Cour	<ul style="list-style-type: none"> - Haute trahison pour le président de la République. - Tous crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions (y compris complot contre la sûreté de l'Etat). 	<ul style="list-style-type: none"> - Trahison. - Concussion. - Grands crimes et délits : <ul style="list-style-type: none"> ● actes qualifiés comme tels par la coutume et un statut. ● offenses de nature politique constituant une violation de principes reconnus du droit en dehors des cas prévus par les dispositions spéciales de la loi pénale. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crimes de trahison et de concussion (spécifiés respectivement par la Constitution et la coutume). - Autres grands crimes et délits : <ul style="list-style-type: none"> ● toutes infractions qualifiées telles par une loi pénale ; ● fautes intentionnelles graves de nature politique commises dans l'exercice des fonctions publiques par action ou omission (de la corruption à la négligence voulue en passant par l'abus de pouvoir) ;

	France	Royaume-Uni	Etats-Unis
			<ul style="list-style-type: none"> ● tout acte commis en dehors du service de nature à rendre le fonctionnaire indigne de remplir une charge publique (de l'ivrognerie aux tentatives contre la sûreté de l'Etat).
Sentence	<ul style="list-style-type: none"> - La Haute Cour se prononce à la majorité absolue. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Chambre des lords se prononce à la majorité. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une condamnation ne peut être acquise qu'à la majorité des deux tiers des présents du Sénat.
Peines	<ul style="list-style-type: none"> - Principe de légalité des peines, sauf pour le cas de haute trahison du président de la République. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si verdict de culpabilité, il appartient aux Communes de réclamer ou non une condamnation. - Chambre des lords : maître de la peine sauf le cas de crime capital. Elle peut prononcer, outre la destitution et la disqualification pour l'avenir, l'amende, la confiscation, le bannissement, l'emprisonnement. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sénat non maître de la peine. La condamnation entraîne nécessairement la destitution et au gré du Sénat la disqualification. Il ne peut ni faire arrêter ni suspendre les prévenus. Les accusés reconnus coupables peuvent ensuite, s'il y a lieu, être traduits devant les tribunaux ordinaires pour se voir appliquer la loi pénale.
Portée	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure exceptionnelle pour le président de la République, en raison de la nature de l'incrimination et du mode d'élection du Président qui est essentiellement responsable devant l'électorat. - procédure « ordinaire » pour les ministres. Mais, depuis 1958, le Parlement n'a prononcé aucune mise en accusation. 	<ul style="list-style-type: none"> - A l'égard des ministres, procédure tombée en désuétude, la responsabilité pénale individuelle des ministres étant supplantée par la responsabilité politique collective du gouvernement. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cette mise en cause de la responsabilité du Président peut jouer, bien que, issu du peuple, il soit essentiellement responsable devant lui. - Ministres et fonctionnaires : en fait, pourraient principalement être concernés les ministres, les fonctionnaires incapables ou indignes pouvant être écartés par le pouvoir absolu de révocation du Président. Mais la lourdeur de cette arme que pourrait utiliser le Congrès en l'absence de toute responsabilité politique des ministres devant lui fait qu'elle est d'un usage exceptionnel.

ANNEXE N° 7 :

ORDONNANCE DU JUGE D'INSTRUCTION DE PARIS

DU 6 MAI 1987

ORDONNANCE

Nous Jean-Pierre MICHAU, Premier Juge d'Instruction au Tribunal de Grande Instance de Paris,

Vu l'information suivie contre :
BAHISSON Marie-Danielle
JAGLAIN Joëlle
NORBERT Lucette
CHALIER Yves
RONJAT Daniel
etc...

inculpés de faux en écritures publiques et usage, faux en écritures privées et usage, abus de confiance, recel, vol, soustraction par dépositaire public, complicité,

Vu notre ordonnance de soit-communicé au Parquet en date du 19 janvier 1987,

Vu les réquisitions de Monsieur le Procureur de la République en date du 30 avril 1987 dont nous adoptons les motifs,

Attendu qu'apparaissent en effet des indices graves et concordants de culpabilité pour des faits susceptibles d'être qualifiés de complicité de faux en écritures publiques et usage, faux en écritures privées et usage, soustraction par dépositaire public et recel, à l'encontre de Monsieur Christian Nucci ;

Attendu qu'à l'époque de ces faits, Monsieur Christian NUCCI était Ministre et agissait dans l'exercice de ses fonctions ;

Vu l'article 105 du Code de Procédure Pénale ;

Vu l'article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

PAR CES MOTIFS

Constatons qu'il existe des présomptions graves et concordantes à l'encontre de Monsieur NUCCI Christian, d'avoir commis, étant Ministre et dans l'exercice de ses fonctions, entre 1983 et 1986, à Paris et sur le territoire national, des actes de complicité de faux en écritures publiques et usage, de faux en écritures privées et usage, de soustraction par dépositaire public et de recel ;

Constatons que les faits imputables à Monsieur Christian NUCCI sont, en ce qui concerne celui-ci, de la seule compétence de la Haute Cour de Justice ;

Renvoyons donc le Ministère Public à se pourvoir ainsi qu'il appartiendra en ce qui concerne Monsieur Christian NUCCI,

Fait en notre cabinet, le 06 mai 1987,

Le Juge d'Instruction

Signé : J.P. MICHAU

ANNEXE N° 8 :

**REQUISITIONS DU PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE
DU 30 AVRIL 1987**

REQUISITIONS D'INCOMPETENCE

Le Procureur de la République,

Vu l'information suivie contre X... devenue

BAHISSON Marie-Danielle

JAGLAIN Joëlle

NORBERT Lucette

CHALIER Yves

RONJAT Daniel

etc...

inculpés de faux en écritures publiques et usage, faux en écritures privées et usage, abus de confiance, recel, vol, soustraction par dépositaire public, complicité,

Vu l'ordonnance de M. le Juge d'Instruction en date du 19 janvier 1987,

I.- PRESENTATION GENERALE

Dans le courant de 1986, la Cour des Comptes a procédé au contrôle des comptes du ministère de la Coopération, ainsi que de ceux de diverses associations ayant bénéficié de fonds publics alloués par ce ministère. C'est ainsi que la haute juridiction a été amenée à étudier la comptabilité de l'association « A.C.A.D. », dite « Carrefour du Développement ».

Cette association, déclarée le 30 juin 1983, avait pour objet « la réalisation d'opérations de sensibilisation et d'information sur le développement, au plan économique, scientifique, culturel et technique, notamment par l'organisation de journées d'études, de séminaires ou d'expositions », ainsi que « la mise en œuvre de toutes opérations concourant à la réalisation, l'édition et la diffusion d'outils d'information : revues, publications et notamment la revue « Actuel-Développement ». Présidée par Mme BRETIN-NAQUET, elle avait pour trésorier Yves CHALIER, chef du cabinet du Ministre de la Coopération, M. Christian NUCCI.

Au cours de ce contrôle par la Cour des Comptes, la Présidente de l'A.C.A.D., Mme BRETIN-NAQUET a déposé plainte et s'est constituée partie civile pour abus de confiance, faux en écritures publiques et usage ; elle relevait que sa signature avait été imitée sur de nombreux documents. Une information a été ouverte le 4 mai 1986 et confiée à M. MICHAU.

Le 23 mai 1986, M. AURILLAC, Ministre de la Coopération a déposé plainte et le 29 mai l'information a été étendue au nouveau crime de soustraction par dépositaire public.

Au cours de l'information, le magistrat instructeur a été saisi d'un certain nombre d'autres délits, notamment ceux de faux en écritures de commerce et usage, abus de confiance, recels et vol.

L'ensemble de ces agissements frauduleux a trouvé son origine dans l'organisation du sommet franco-africain qui s'est tenu en décembre 1984, à Bujumbura, capitale du Burundi, ainsi qu'à l'occasion d'autres manifestations.

Les pratiques mises en œuvre ont abouti, sous le couvert d'opérations dont la réalisation était confiée par le Ministère de la Coopération à l'association « Carrefour du Développement », à l'obtention de fonds publics destinés, en réalité, directement ou indirectement, à des fins personnelles.

*

* *

La France était amenée à supporter, seule, le financement du sommet de Bujumbura dont le coût se révélait plus élevé que prévu en raison, notamment, de l'absence de l'infrastructure locale nécessaire. Au mois de mars 1984, le Ministre de la Coopération, Christian NUCCI, et son chef de cabinet, se sont rendus sur place et ont constaté que les dépenses à engager seraient supérieures au budget d'origine. Aussi, pour l'organisation du sommet M. NUCCI a-t-il décidé de ne pas recourir à la procédure habituelle des marchés de l'Etat et d'utiliser l'association « Carrefour du Développement » dont le trésorier, Yves CHALIER était son chef de cabinet. Pour financer cette opération, M. NUCCI a fait appel au F.A.C. (Fonds d'Aide et de Coopération). Le mode de fonctionnement du F.A.C. qui bénéficie d'un budget global, évite en effet de détailler les dépenses, ce qui permet d'échapper à la règle trop stricte en l'espèce de la spécificité budgétaire. Par ailleurs, cette procédure dispense de l'accord préalable du contrôleur financier du ministère, qui est membre du comité directeur du F.A.C.

L'information judiciaire a révélé qu'une partie des fonds ainsi obtenus par le « Carrefour du Développement » avaient été détournés à d'autres fins que le sommet de Bujumbura. Ces détournements ont été rendus possibles par la fabrication de fausses commandes à en-tête de l'association, de fausses factures d'entreprises diverses et de faux « avenants » du ministère.

L'information a révélé la participation active à la réalisation de ces faux de quatre des inculpés :

— Yves CHALIER, chef de cabinet du Ministre de la Coopération Christian NUCCI ;

— René TRILLAUD, fonctionnaire chargé de l'ordonnancement des dépenses au ministère de la Coopération ;

— Victor TITO, lieutenant-colonel, détaché des Armées, affecté à la mission militaire de coopération et de développement en poste au Burundi à partir d'août 1984 ;

— Philippe LEROY, gérant de la société SOCOTRA.

Victor TITO a reconnu, d'une part avoir ainsi participé à l'élaboration de quatre commandes fictives d'un montant global de 4 081 500 F, commandes signées par Yves CHALIER au nom du Ministre Christian NUCCI et, d'autre part, avoir eu recours à Philippe LEROY en vue de l'établissement des fausses factures correspondantes.

René TRILLAUD a admis avoir signé faussement du nom de Mme BRETIN-NAQUET des commandes, pour la plupart fictives, pour un montant d'environ

50 millions de francs. Au surplus, ses fonctions au ministère lui ont permis de jouer un rôle déterminant dans l'attribution des fonds publics au profit de l'association.

Il ordonnait en effet, sans la moindre pièce justificative, les dépenses correspondant à des commandes fictives dont il était l'auteur ou qui lui étaient soumises par Yves CHALIER ; par ailleurs, il procédait à des attributions arbitraires de crédits au profit de l'association lorsque les disponibilités du F.A.C. affectées au sommet de Bujumbura se révélaient insuffisantes.

De la même façon des faux ont été notamment commis à l'occasion de deux autres opérations :

— l'une entièrement fictive, intitulée « Implantation de centres de gestion en Afrique », qui a permis l'obtention d'un crédit de 2 151 650 F au profit du « Carrefour » ;

— l'autre intitulée « distribution de semences potagères » pour laquelle le « Carrefour » a perçu 1 107 000 F représentant 90 % de son coût total ; si cette opération a reçu un semblant d'exécution concrétisé par un voyage du Ministre dont une partie reste impayée, en revanche, selon TRILLAUD, aucun achat de semences n'aurait été réglé sur les fonds de l'association « Carrefour du Développement ».

Les fonds ainsi obtenus, dont la plupart transitait par des comptes de l'association, ont fait, pour partie, l'objet de redistribution sous plusieurs formes :

— rétrocessions en espèces par les responsables de sociétés « taxi » qui, déduction faite d'une commission, ont établi des factures fictives dont le montant est de l'ordre de 7 093 476 F ;

— virements indus effectués en faveur de deux associations dont les activités étaient sans lien avec celles du « Carrefour » ;

— « Promotion Française » créée le 1^{er} avril 1985, présidée par Yves CHALIER et ayant pour objet déclaré l'organisation de stages, dont aucun ne fut jamais réalisé ;

— « Institut pour la Formation, la Protection, la Promotion de la Femme » (I.F.P.P.F.) présidée par Mme Marthe MERCADIER ;

— virements, au cours de la période de juin 1984 à mars 1986, sur un compte-joint ouvert au nom de NUCCI-CHALIER, à partir des comptes du « Carrefour du Développement » pour un montant de 408 211 F et « Promotion Française » pour un montant de 59 840 F.

Ce compte était également alimenté par d'autres virements en espèces, à hauteur de 719 500 F, dont l'information démontre qu'il s'agit de fonds dégagés frauduleusement. Si CHALIER prétend que ces fonds constituent des avances dont il se serait remboursé, ses explications ne peuvent être retenues d'une part parce que ses revenus ne lui permettaient pas d'effectuer de telles remises, de l'autre parce que l'information établit que les procédés frauduleux employés ont permis de dégager une masse d'argent liquide.

Au surplus, ces fonds ne sauraient être confondus avec ceux qui alimentaient régulièrement le compte-joint et dont le Ministre de la Coopération avait un usage discrétionnaire : il s'agit d'une somme mensuelle de l'ordre de 26 000 F allouée par les services du Premier Ministre sous la forme d'un chèque tiré sur la Banque de France. L'examen du compte-joint mentionne chaque mois l'arrivée de ce chèque au crédit du compte.

Le Ministre de la Coopération bénéficiait également de versements en espèces provenant des services du Premier Ministre ; il résulte des déclarations concordantes d'Yves CHALIER et de Danielle TARRIEU épouse CROUZET (secrétaire chargée

de la tenue du compte-joint) que ces fonds, d'un montant mensuel de l'ordre de 45 000 F, étaient immédiatement reversés en espèces au personnel sous forme de primes. Dès lors, la somme de 719 500 F dont la quasi totalité a été versée en espèces sur le compte-joint, ne peut être confondue avec les fonds remis par les services du Premier Ministre et ne peut avoir qu'une origine frauduleuse.

En tenant compte des chèques remis par des tireurs non identifiés en l'état pour un montant de 105 573 F, le compte-joint a donc bénéficié d'une somme totale de :

$$105\ 573 + 408\ 211 + 59\ 840 + 719\ 500 = 1\ 293\ 124\ \text{F}$$

qui a été dégagée frauduleusement. Cette somme ne peut être considérée comme un retour à la source dans la mesure où ce compte-joint, hors comptabilité publique, ne pouvait ni recevoir de fonds provenant du ministère, ni encore moins des fonds d'origine frauduleuse.

L'information a démontré que ces fonds ont eu deux utilisateurs principaux, Yves CHALIER et Christian NUCCI.

*
* *

II.- LE ROLE DE CHRISTIAN NUCCI

Supérieur hiérarchique des deux responsables principaux, Yves CHALIER et René TRILLAUD, M. NUCCI a tenu le rôle de donneur d'ordres, même s'il a pu se dissimuler derrière des exécutants et derrière trois associations, le « Carrefour du Développement », « Promotion Française », et « I.F.P.P.F. ». Au surplus, il est l'un des deux principaux bénéficiaires du système frauduleux.

1°) *La mise en place du système*

L'Association « Carrefour du Développement » a, en effet, été créée en juin 1983 à l'initiative du Ministre et elle a toujours joui d'un régime de faveur de sa part. M. NUCCI avait décidé qu'elle percevrait une rémunération de 2 % du montant des opérations réalisées (0,5 % de plus que la normale) ; cet avantage était d'autant plus important que les sommes en jeu étaient d'un montant élevé, comme ce fut le cas pour le sommet de Bujumbura.

De plus, la décision de Christian NUCCI de confier au « Carrefour du Développement » l'organisation de ce sommet ne repose sur aucun critère objectif. Le « Carrefour du Développement » n'avait à l'époque qu'une activité somnolente, ne disposait d'aucune organisation administrative et comptable et n'avait aucune adresse propre, à tel point que ses relevés bancaires étaient adressés au ministère de la Coopération.

Ces éléments démontrent à l'évidence les liens étroits existant, dès l'origine, entre Christian NUCCI et l'association « Carrefour du Développement » qui était d'ailleurs présentée par René TRILLAUD comme « l'association du Ministre » (sic).

Quant au financement de l'association par le F.A.C., il s'agit, là encore, d'une décision du Ministre, rendue d'autant plus aisée qu'il présidait personnellement chacune des réunions du comité directeur de cet organisme.

A la suite du contrôle qu'elle avait entrepris, la Cour des Comptes a d'ailleurs, dans un arrêt rendu le 16 octobre 1986, considéré que des sommes importantes ont « été distraites à des fins étrangères, tant à l'objet de l'association (« Carrefour du Développement ») qu'à celui des décisions ministérielles, conventions et lettres de commandes notifiées à l'association par le ministère de la Coopération ». La Haute

Juridiction, constatant que les fonds en question avaient été irrégulièrement extraits des caisses publiques mais conservaient le caractère de deniers publics dont l'emploi avait été soustrait aux règles de la comptabilité publique, a déclaré, parmi d'autres, M. NUCCI comptable de fait des deniers de l'Etat.

2°) Les détournements

Le rôle essentiel de Christian NUCCI se retrouve dans l'utilisation des fonds détournés.

Les éléments de l'information judiciaire démontrent que le Ministre n'ignorait pas le cheminement de ces fonds. Il profitait de rétrocessions en espèces et il puisait indifféremment dans les comptes sur lesquels ils étaient versés (« Carrefour », « Promotion Française », compte-joint) ; de nombreuses factures étaient d'ailleurs adressées directement au ministère puis payées soit par le compte du « Carrefour », soit par le compte-joint.

Au vu des témoignages et des éléments matériels recueillis au cours de l'information, les dépenses de Christian NUCCI, ainsi réglées, peuvent être classées en trois catégories, celles qui concernent sa campagne législative dans l'Isère, celles liées à la commune de Beaurepaire dont Christian NUCCI est maire et enfin, des dépenses strictement personnelles.

a) Les espèces rétrocédées et leur utilisation par Christian NUCCI

Philippe LEROY, gérant de la Société SOCOTRA et auteur de fausses factures, déclare avoir rétrocédé des fonds en espèces dans les circonstances suivantes :

1) les 8 octobre 1984, 22 janvier 1985 et 14 mars 1985, les sommes de 450 000 F, 1 361 500 F et 1 200 000 F (total : 3 011 500 F) qu'il avait remises à CHALIER en présence de M. NUCCI ; CHALIER a confirmé la présence de Christian NUCCI notamment lors de la remise de la somme de 450 000 F ;

2) en janvier 1986, LEROY a remis 500 000 F directement au Ministre ;

3) au cours des années 1984 et 1985, il a remis à CHALIER, pour le compte de M. NUCCI, des sommes dont les montants n'ont pas été déterminés.

Yves CHALIER estime à 1 700 000 F les fonds qui lui ont été remis en espèces tant par Philippe LEROY que par d'autres responsables de sociétés (MM. BIEBER, BODIN et DUBOIS) et qui ont été utilisés pour le règlement des frais suivants, engagés par Christian NUCCI :

- des frais liés à la campagne législative ; selon Philippe LEROY, la somme de 500 000 F, qu'il a remise directement à Christian NUCCI, lui a été présentée par le Ministre comme destinée à couvrir partie desdits frais ;

- des frais engagés dans le cadre de la commune de Beaurepaire :

- en décembre 1984, 250 000 F correspondant au coût d'une manifestation organisée à Beaurepaire à l'occasion du deuxième anniversaire de la prise de ses fonctions ministérielles par M. NUCCI, à laquelle avaient été conviées 2 000 personnes ;

- en décembre 1985, 500 000 F à l'occasion d'une manifestation semblable organisée pour le troisième anniversaire et rassemblant 2 500 personnes ;

- en juin 1985, 600 000 F pour financer une manifestation à Beaurepaire, dite « journée des ambassadeurs » ;

- en septembre 1985, une somme non précisée pour payer les dépenses d'une journée d'animation à Beaurepaire, au cours de laquelle s'était produit le chanteur MANU di BANGO ;

- des frais personnels : une somme de 120 000 F pour assurer le paiement des loyers de l'appartement loué par M. NUCCI, 17, Avenue de la Bourdonnais et du studio qu'occupait le Ministre lorsque le propriétaire de l'appartement précité y séjournaît durant ses congés.

b) L'utilisation de fonds figurant sur le compte de l'association « Carrefour du Développement »

L'argent obtenu grâce au « Carrefour » à l'occasion du sommet de Bujumbura s'étant révélé insuffisant pour faire face aux besoins croissants de M. NUCCI, l'opération fictive dite « implantation de centres de gestion en Afrique » a, selon CHALIER, été imaginée à cette fin au mois de février 1986 ; elle a permis d'obtenir du F.A.C. 2 151 650 F qui ont servi à régler :

1/ dans le cadre de la campagne législative, à hauteur de 400 000 F, des frais de meetings et de dîners ;

2/ dans le cadre de la commune de Beurepaire :

- des arriérés de dépenses relatifs à la manifestation dite « journée des ambassadeurs » : le paiement de cet arriéré résulte de trois débits au moins du compte « Carrefour », l'un en faveur de Jacques DUBREC, comédien, un autre en faveur de l'imprimeur RONJAT (facture du 28 juin 1985 : 9 043,25 F) et un troisième (50 035 F) pour la location de tentes et de parquet ;

- des arriérés de factures de l'année 1985 (restaurant, travaux réalisés à Beurepaire) pour environ 300 000 F, notamment 5 800 F correspondant à un chantier pour la ville ;

- des frais de voyage et de séjour de Beurepaire à Paris pour 60 personnes invitées du Ministre : 100 000 F ;

- des frais de secrétariat à Beurepaire : 200 000 F.

3/ des frais personnels :

- frais de restaurant :

 - 7 262,93 F pour un traiteur de Beurepaire ;

 - 56 079 F au profit du restaurant FIARD à Beurepaire ;

- frais d'entraînement du Ministre à la télévision pour un montant de 714 000 F.

c) L'utilisation des fonds figurant sur le compte de l'association « Promotion française ».

Dans le cadre de la campagne législative, M. NUCCI a fait procéder à des travaux par l'imprimeur RONJAT, pour la somme de 425 530,17 F.

Sur ses instructions, l'imprimeur répartissait arbitrairement ce montant en quatre factures dont deux (54 609,37 F et 44 451,28 F) étaient, à la demande de M. NUCCI, adressées à « Promotion Française », qui procédait à leur paiement.

L'imprimeur RONJAT a indiqué que les instructions lui avaient été données personnellement par Christian NUCCI qui lui avait ensuite révélé que les fonds utilisés étaient des deniers publics et avait tenté de récupérer les deux factures en remettant à RONJAT un chèque correspondant à leur montant et signé BONNEMAISON en vue du remboursement par RONJAT à « Promotion Française ».

d) Le compte-joint NUCCI-CHALIER

En juin 1984, ce compte a succédé au compte NUCCI-DEWATRE, nom du précédent chef de cabinet de M. NUCCI. Il fonctionnait sous les signatures de M. NUCCI et de CHALIER.

1°) *L'alimentation du compte*

Le « listing » de l'ensemble des opérations effectuées sur le compte du mois de juin 1984 au mois de mars 1986, fait apparaître que ce compte a globalement été crédité de 2 034 265 F, somme qui se décompose ainsi qu'il suit :

— *Fonds de provenance régulière :*

— solde du compte précédent	164 677 F
— chèques tirés sur la Banque de France (Premier Ministre)	554 148 F
— virements du ministère des Relations extérieures	22 316 F
soit	741 141 F

— *Fonds de provenance irrégulière ou douteuse :*

— chèques « Carrefour du Développement »	408 211 F
— chèques « Promotion Française »	59 840 F
— versements en espèces remis par CHALIER	719 500 F
— chèques par tireurs non identifiés	105 573 F
soit	1 293 124 F

Comme l'étude des débits du compte le démontre, les dépenses ont été très supérieures aux disponibilités officielles.

Ainsi s'explique que M. NUCCI ait eu recours avec CHALIER à des procédés frauduleux pour obtenir des fonds, essentiellement par l'intermédiaire du « Carrefour du Développement ».

2°) *L'utilisation des fonds*

Le même listing indique que le total des dépenses effectuées sur ce compte pour la période considérée se monte à 2 027 421 F. Ces débits résultent de chèques signés soit par M. NUCCI, soit par M. CHALIER.

M. NUCCI a signé lui-même des chèques pour un montant de 197 857 F correspondant :

— à des dépenses dans le cadre de Beaurepaire	16 000 F
— à des frais strictement personnels (restaurants, hôtels, receveur des P.T.T., Trésor Public, cotisations au Parti Socialiste)	181 857 F

Le reste des chèques a été signé par CHALIER pour un montant de 2 027 421 - 197 857 = 1 829 564 F

CHALIER a reconnu avoir retiré, soit en espèces, soit en chèques une somme de 697 650 F dont la majeure partie a été créditée sur ses propres comptes bancaires ou postaux.

Le reste, soit 1 131 914 F constitue, selon les dires de CHALIER, des règlements effectués par lui-même pour le compte de M. NUCCI et correspond, notamment au paiement :

- 1) de dépenses pour la Mairie de Beaurepaire :
- salaires versés à des employés de la Mairie de Beaurepaire (environ 261 000 F)
 - achats et prestation pour la Mairie (Champagne, traiteur, matériel) environ 143 000 F
 - cotisations à des associations locales 61 490 F

soit un total de 465 490 F

2) de dépenses strictement personnelles :

— cotisations au Parti Socialiste et à des associations politiques (106 918 F) ;

— loyers personnels (42 000 F) ;

— frais de restaurants et d'hôtel (environ 140 000 F) ;

— frais de voyage sur U.T.A. (143 000 F, que selon CHALIER, M. NUCCI se faisait rembourser par le ministère sur son compte personnel)

soit au total 431 918 F

3) l'utilisation de la différence entre

1 131 914 - (465 490 + 431 918), soit 234 506 F

n'a pu, en l'état de l'information, être encore précisée, encore que son origine frauduleuse soit établie.

Le total des dépenses payées personnellement par M. NUCCI (197 857 F) ou indirectement par CHALIER (1 131 914 F) a donc été très largement supérieur (1 329 771 F) au montant des fonds régulièrement alloués (741 141 F)

— le compte a été débité de 2 027 421 F

— il avait été régulièrement crédité de 741 141 F

— il en résulte que, pour 1 286 280 F

les dépenses ont été financées sur des fonds irréguliers.

— CHALIER a personnellement prélevé 697 650 F

— les chèques émis en paiement des dépenses de M. NUCCI

(1 329 771 F) ont, pour l'essentiel, été financés avec des fonds frauduleux s'élevant à

1 286 280 F

M. NUCCI, ainsi que l'expose la Cour des Comptes dans son arrêt du 16 octobre 1986, doit être considéré comme comptable de fait de ces fonds au détournement desquels il a participé et dont il a bénéficié.

Sa mauvaise foi est donc évidente même s'il était démontré (ce que l'information n'a pu faire en l'état) qu'il ignorait les retraits effectués par CHALIER. Dans cette hypothèse en effet, les chèques émis en paiement des dépenses de M. NUCCI sur des fonds frauduleux s'élèveraient à :

1 286 280 - 697 650 = 588 630 F

CONCLUSION

M. NUCCI a profité de l'organisation du sommet de Bujumbura confiée à son ministère et des crédits importants qui en découlaient, pour mettre en place un système lui permettant de détourner à son profit des fonds publics. Son intervention, constante de mars 1984 à mars 1986, apparaît indissociable des fonctions de Ministre qu'il exerçait alors. Les détournements constatés ont en effet été possibles grâce à deux initiatives personnelles de M. NUCCI :

— le recours à l'association « Carrefour du Développement », « l'association du Ministre » (sic), qui avait été « réveillée » à cet effet,

— le recours, pour alimenter cette association, d'une part à des subventions du ministère de la Coopération, d'autre part au Fonds d'Aide et de Coopération (F.A.C.), dont le Ministre était le président de droit.

Outre le sommet de Bujumbura, les mêmes organismes ont été utilisés pour d'autres opérations dont une entièrement fictive dite « implantation de centres de gestion en Afrique », ceci toujours pour dégager frauduleusement des fonds.

Christian NUCCI a ainsi écarté les règles habituelles de la comptabilité publique et a assuré le paiement d'opérations fictives ou d'opérations majorées dans leur montant.

Les fonds ainsi obtenus et virés au « Carrefour du Développement » ont, pour partie, été reversés sur les comptes d'autres bénéficiaires (associations diverses dont « Promotion Française », sociétés) ou sur le compte-joint NUCCI-CHALIER, ce qui assurait une meilleure dissimulation de leur utilisation.

M. NUCCI a profité de toutes ces redistributions pour régler des dépenses propres.

A cette fin, il apparaît qu'en l'état de l'information, ont été à sa disposition au moins les sommes suivantes :

a) 3 511 500 F, versés en espèces par des sociétés ayant établi de fausses factures à l'ordre du « Carrefour du Développement » ;

b) 2 151 650 F, correspondant à des frais réglés par l'association « Carrefour du Développement » ;

c) 99 060 F, versés par l'association « Promotion Française » ;

d) 1 286 280 F, versés sur le compte-joint.

Au total, les fonds détournés s'élèvent donc à une somme globale minimum de 7 048 490 F sur lesquels l'information a permis, en l'état, d'identifier, à hauteur de 5 000 744 F, les dépenses suivantes de M. NUCCI :

a) sur les espèces :

— dépenses de campagne législative	500 000 F
— dépenses dans le cadre de Beaurepaire	1 350 000 F
— dépenses personnelles	120 000 F

b) sur le « Carrefour du Développement » :

— dépenses de campagne législative	400 000 F
— dépenses dans le cadre de Beaurepaire	659 078 F
— dépenses personnelles	777 341 F

c) sur « Promotion Française » :

— dépenses de campagne législative	99 060 F
------------------------------------	----------

d) sur le compte-joint :

— dépenses dans le cadre de Beaurepaire	481 490 F
— dépenses personnelles	613 775 F

Les agissements de M. NUCCI peuvent être qualifiés de complicité de faux en écritures publiques et usage, faux en écritures privées et usage, soustraction par dépositaire public et recel.

*
* *

EN CONSEQUENCE,

Vu l'article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958 aux termes duquel les crimes et délits commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions sont justiciables de la Haute Cour de Justice,

Vu les articles 105 et 175 du Code de Procédure Pénale,

LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE requiert qu'il plaise à M. le Juge d'Instruction

— constater qu'il existe, en l'état, des présomptions graves contre M. Christian NUCCI, d'avoir commis, dans l'exercice de ses fonctions de Ministre, des actes de complicité de faux en écritures publiques et usage, de faux en écritures privées et usage, de soustraction par dépositaire public et de recel.

— se déclarer incompétent pour poursuivre l'information en ce qui concerne les faits imputables à M. NUCCI.

— poursuivre l'information à l'encontre de M. CHALIER et des autres inculpés.

Fait au Parquet le 30 avril 1987

LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE

Signé : Bernard DELAFAYE

ANNEXE N° 9 :

EXTRAIT DU CHAPITRE 9
DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES DE 1987

S. LE FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION

II. — LE ROLE ABUSIF
DE CERTAINES ASSOCIATIONS

Autour du ministère de la coopération prolifèrent les organismes : établissements publics, sociétés d'économie mixte, associations, qui, dans un certain désordre et avec des risques de confusion entre les objectifs de la puissance publique et des intérêts particuliers prennent part aux missions du département et de ce chef bénéficient de crédits du fonds d'aide et de coopération. En examinant les dépenses de ce dernier, la Cour a découvert l'association Carrefour du développement (A.C.A.D.) et décidé d'en entreprendre le contrôle.

Cet organisme a été chargé par le ministère d'exécuter de 1984 à 1986 plusieurs opérations financées par le fonds à hauteur d'un montant total de 64,8 millions de francs. Au cours de l'instruction les investigations ont été étendues aux associations « Promotion française⁴ » et « Information, formation, promotion professionnelle des femmes ».

Le recours à l'A.C.A.D. pour relayer l'activité de l'administration s'est traduit par un grand nombre d'abus et de déviations. Certaines irrégularités ont provoqué l'ouverture d'informations pénales.

Les faiblesses et défauts du fonds, décrites ci-dessus, celles qui caractérisaient l'organisation du ministère de la Coopération, ont pendant plusieurs années rendu possible une gestion occulte, source de détournements portant sur plusieurs millions de francs. A aucun moment les services n'ont pris conscience des anomalies. Le seul contrôle exercé sur l'association a été en définitive celui de la Cour. Cependant, si elles ont favorisé ou facilité les irrégularités, voire des détournements, ces carences n'exonèrent pas pour autant de leur responsabilité les différents auteurs des négligences, manœuvres et fautes, qui ont abouti à extraire et employer de façon arbitraire et obscure des fonds publics d'un volume important. Aussi bien, l'instruction entreprise par la Cour l'a-t-elle conduite à engager une procédure de gestion de fait.

1° Le laxisme dans la gestion courante
de l'A.C.A.D.

Cette association, créée le 30 juin 1983 à l'initiative du cabinet du ministre de la coopération et où ce cabinet jouait un rôle prépondérant, avait pour mission au départ d'éditer la revue du ministère, « Actuel développement », et d'organiser des manifestations et colloques. Elle a été dissoute en janvier 1986. Sa liquidation a été confiée par une assemblée générale extraordinaire au chef de cabinet, puis par décision de justice à un administrateur judiciaire.

Si elle a supporté des dépenses entrant à la rigueur dans sa compétence : voyages de journalistes, encarts publicitaires, tournées folkloriques, l'association a avant tout servi de cadre et d'instrument à des opérations étrangères à son objet.

Ces opérations, dont la principale a été l'organisation du « sommet » franco-africain de Bujumbura (décembre 1984), ont été décidées, financées et gérées de bout en bout par le cabinet, à l'insu, suivant ses dires, de la présidente de l'association. Parallèles, voire clandestines, elles n'ont été ni inscrites dans le budget de l'organisme ni retracées dans sa comptabilité, bien que représentant 67,1 millions de francs sur un total de ressources s'élevant à 85,3 millions.

Le fait que de telles sommes ont pu être encaissées puis dépensées de façon occulte tient d'abord à la mauvaise organisation de l'association qui ne tenait aucune comptabilité régulière, au manque de diligence de la présidente qui, par exemple, négligeait de consulter, à défaut de comptabilité, les relevés bancaires, enfin à l'absence de tout contrôle interne ou externe. L'A.C.A.D. a dès lors pu fonctionner comme une simple dépendance du ministère, gérée à sa discrétion par le chef de cabinet du ministre, par ailleurs trésorier de l'association et titulaire de la signature sur ses comptes bancaires.

Maintes preuves de laxisme et de gaspillage ont été relevées dans la gestion officielle de l'organisme : l'inflation des effectifs, le versement illégal d'une rémunération de 10 000 F mensuels à la présidente, dont le mari a été

embauché au salaire de 14 000 F par mois dans l'association et rémunéré alors qu'il n'y a notoirement exercé aucune activité, en constituent des exemples parmi d'autres.

Le coût de certaines opérations s'est révélé hors de proportion avec les résultats obtenus : une tournée en France, pendant deux semaines, du ballet du Bénin a coûté 500 000 F ; 2,7 millions de francs ont été déboursés pour les « ballets de Guinée » et les « Tambourinaires du Burundi » présents huit semaines ; enfin, la manifestation « Nord-Sud — Salut les jeunes », entièrement financée par le ministère de la Coopération et qui a duré deux jours (septembre 1985), a coûté 6 millions, soit deux fois le montant initialement prévu.

2° Les mécanismes d'extraction de fonds publics

Le financement irrégulier de telles activités résulte, certes, du mauvais fonctionnement de l'administration centrale, mais aussi du concours de plusieurs autres facteurs.

A. — LES AGISSEMENTS CONCERTES DE DEUX FONCTIONNAIRES

Le chef de cabinet s'est concerté avec un chef de bureau dont les responsabilités normales quant à la confection et à la signature de pièces administratives portant engagement et ordonnancement de dépenses n'étaient que de nature formelle : ce fonctionnaire subordonné ne pouvait agir en dehors de la chaîne de commandement constituée par ses supérieurs hiérarchiques. Or, il a reçu directement des ordres du chef de cabinet, lui-même fonctionnaire. De plus, il s'est arrogé les prérogatives des services donneurs d'ordres, en concevant à leur place les lettres de commande ou les décisions attribuant des fonds pour les opérations confiées à l'A.C.A.D. Enfin, il a usurpé les compétences de celle-ci : disposant de papier à entête de l'association et ayant, selon ses dires, reçu de la présidente l'autorisation d'imiter sa signature, il a élaboré et signé à sa place divers documents engageant l'organisme, qu'il a présentés ensuite au soutien de ses ordonnances de paiement.

B. — LES IMITATIONS DE SIGNATURE

Ce cas ne semble pas le seul où des signatures ont été imitées. Certaines qui ont été délivrées au nom de l'Etat et figurent sur divers actes nécessaires à la sortie des fonds ont donné lieu à dépôt de plaintes. Il appartiendra à la procédure pénale engagée de situer les responsabilités. Les payeurs eux-mêmes (1) ne disposaient pas de spécimens des signatures autorisées et n'ont pas pris garde que les paraphes successifs d'un même ordonnateur étaient dissemblables. Au reste, l'administration de la coopération ne serait pas la seule à avoir laissé tomber en désuétude le contrôle des signatures autorisées des ministres et des ordonnateurs secondaires.

Cumulant des fonctions publiques et privées qui n'auraient jamais dû être associées et jouant des imitations de signature,

(1) Caisse centrale de coopération économique pour les crédits du fonds et trésorier payeur général de la coopération pour les crédits du titre IV du budget du ministère.

le chef de cabinet et le chef de bureau ont ainsi concentré entre leurs mains l'ensemble des pouvoirs qui, émanant tant de l'administration que de l'association, permettaient d'extraire puis de manier des fonds publics.

C. — LES FACILITES OFFERTES PAR LE FONDS POUR AFFECTER DES CREDITS A L'ASSOCIATION

L'extraction des sommes a été grandement facilitée par le laxisme, plus haut dénoncé, des procédures du fonds, notamment l'absence de contrôle interne à tous les stades de la dépense, l'insuffisance du contrôle exercé par le payeur, le report indéfini, en dehors de toute règle budgétaire, des crédits inemployés, et la pratique d'imputations abusives de dépenses sur des projets avec lesquels ces dépenses n'ont aucun lien. Du fait de pareilles lacunes et anomalies, des crédits importants ont pu être mis à la disposition du chef de cabinet et de gros moyens pécuniaires extraits au profit de l'association.

D. — LES MECANISMES PROCURANT LE VERSEMENT IMMEDIAT DES FONDS

Divers mécanismes ont, en outre, permis à l'association de disposer de ressources obtenues en l'absence de tout commencement d'exécution. Le moyen le plus simple a consisté à lui verser des subventions en contrepartie de prestations commandées, mais qui n'ont pas toujours été fournies. Dans d'autres cas, la lettre de commande a stipulé le versement intégral dès la signature en alléguant que l'association avait supporté un préfinancement. Enfin, il a été très fréquemment usé de la circulaire déjà citée du 1^{er} mars 1977 qui permet de verser aux organismes sans but lucratif, par dérogation à la règle du service fait, une avance de 90 % à la commande. Exagérément favorable au cocontractant et privant l'administration de recours en cas de mauvaise foi de ce dernier, un tel texte est, selon la Cour, à réviser.

E. — LA JUSTIFICATION DONNEE DE L'EMPLOI DES SUBVENTIONS ET DE L'EXECUTION DES LETTRES DE COMMANDE

Les voies par lesquelles l'association justifiait de l'emploi des sommes perçues recèlent de très nombreuses irrégularités qui ont permis à cet organisme d'encaisser des sommes systématiquement supérieures aux dépenses effectuées réellement pour une opération donnée. Il se constituait ainsi une masse de disponibilités utilisée à discrétion par le trésorier.

Les anomalies évidentes qui entachaient les justifications présentées n'ont jamais conduit les services du ministère à prendre des mesures à l'encontre de l'association. Ce fait accuse particulièrement les faiblesses déjà évoquées : carences du contrôle interne, déficiences de l'organisation, climat de laxisme.

3° Le financement du « sommet » franco-africain de Bujumbura

L'organisation de cette rencontre de chefs d'Etat, au coût total de 67,2 millions de francs entièrement supporté par le F.A.C., dont 17,1 payés directement par la Caisse centrale et 50,1 à travers l'A.C.A.D., a été très désordonnée. Aucun responsable d'ensemble n'a été désigné ; le chef de cabinet du ministre de la Coopération a joué de fait un rôle

prépondérant. Nul budget n'a été dressé, et personne ne s'est inquiété des gonflements successifs et considérables de la dépense.

Sur place, en l'absence d'inventaires ou de procès-verbaux de remise, la trace de nombreux matériels envoyés pour la circonstance, certains de haute valeur, a été perdue.

L'organisation du séjour de nombreux fonctionnaires français a été mauvaise : malgré le versement des indemnités journalières réglementaires et, pour certains agents, de suppléments en espèces, des notes d'hôtel à leur charge étaient restées impayées pour près de 1 million de francs et ont été en définitive réglées par l'A.C.A.D.

Le financement des dépenses « du sommet » par le biais de celle-ci ne se justifiait en rien ; le fonds d'aide et de coopération offrait toute la souplesse nécessaire. Les moyens pécuniaires ont été transférés à l'association sur la base d'une lettre de commande suivie de cinq avenants successifs portant les signatures du ministre et de la présidente.

Grâce aux mécanismes décrits plus haut, le versement des fonds eût lieu dès la notification des actes administratifs. La justification des sommes reçues par l'association s'est progressivement dégradée ; elle s'est bientôt limitée à des mémoires récapitulatifs de dépenses qu'accompagnait un certificat administratif signé du ministre et indiquant que les pièces n'étaient pas produites en raison de leur caractère confidentiel, mais qu'elles pouvaient être consultées au cabinet.

4° Les autres activités de l'A.C.A.D.

A. — ACTIVITÉS REELLES

Selon un schéma analogue à celui du « sommet » de Bujumbura, le cabinet a employé l'A.C.A.D. pour exécuter d'autres opérations, dans des conditions irrégulières et avec un laxisme croissant.

Ainsi les voyages aériens de personnalités accompagnant le ministre, réservés initialement à des journalistes, se sont-ils multipliés et ont-ils été offerts à d'autres catégories de bénéficiaires, par exemple les invités personnels du ministre ou une équipe de football qui s'est produite dans un pays d'Afrique.

Les journées organisées en l'honneur des ambassadeurs d'Afrique en juin 1984 et juin 1985 à Beaurepaire (Isère), commune dont le ministre était le maire, ainsi qu'à Ste-Cécile-les-Vignes (Vaucluse), ont coûté plus de 400 000 F, somme à laquelle s'ajoute une partie des frais des expositions et spectacles présentés sur les lieux et financés par l'association. La Cour a relevé des dépenses exposées à Beaurepaire en dehors des dates de ces journées : repas et buffets (84 000 F), cachets d'artistes (52 000 F), voyage à Paris de personnalités locales invitées par la mairie (73 000 F).

Ainsi a-t-il été fait état, à hauteur de 11,4 millions de francs, de dépenses que l'association n'a jamais acquittées. D'autre part, au nombre des règlements opérés en faveur des fournisseurs, l'enquête a révélé des paiements obtenus sur fausses factures par des sociétés de transport. S'élevant à un total de 6,8 millions de francs, ils ont été suivis de rétrocessions en espèces entre les mains du chef de cabinet.

Sur 50,1 millions confiés à l'A.C.A.D. pour le « sommet », 18,2 millions de francs sont, en l'état présent de l'information de la Cour, dépourvus de toute justification.

Lors du lancement de la « Bourse des projets » (1984), le ministre s'est soumis à un entraînement à l'expression devant les caméras de télévision. En contrepartie le prestataire de services a reçu de l'A.C.A.D. 53 000 F et du fonds 283 000 F.

B. — ACTIVITÉS FICTIVES

Des commandes ou subventions au titre d'activités théoriquement « parallèles » mais en fait purement fictives n'ont eu d'autre fin que l'extraction de fonds. Tel fut le cas d'une étude sur l'« implantation de centres de gestion en Afrique » payée 2,1 millions de francs en février 1986.

Fictifs sont aussi les « frais de récupération, stockage, approvisionnement et expédition de matériel médical dans divers pays d'Afrique », pour lesquels l'A.C.A.D. a reçu 5,4 millions de francs vers la même date. Cette opération relève des rapports complexes qu'elle-même et le chef de cabinet entretenaient avec l'association « Information, formation, promotion professionnelle des femmes » (I.F.P.P.F.).

Par accord entre le chef de cabinet et la présidente de l'I.F.P.P.F., le ministre s'était engagé à payer les frais que cet organisme avait exposés en 1985 pour récupérer, stocker, puis transporter dans les pays du tiers-monde du matériel médical usagé. En exécution de cet accord, l'I.F.P.P.F. soustraitait ces tâches à l'une des sociétés de transport qui s'est livrée aux rétrocessions en espèces évoquées plus haut. Sur la base de factures fictives ou grossièrement surestimées, l'A.C.A.D. a versé en février 1986 3,2 millions de francs à la firme de transport sur le total de 5,4 millions qu'elle avait reçu du ministre, et elle a conservé le reliquat.

C. — PAIEMENTS NON JUSTIFIÉS OU INEXPLIQUÉS

Grâce aux disponibilités de trésorerie dégagées à la faveur de toutes ces manœuvres, le chef de cabinet a pu procéder à des paiements par chèques ou à des retraits en espèces, demeurés jusqu'ici non justifiés ou totalement inexpliqués.

La Cour a notamment relevé 1 million de francs de chèques à l'ordre de l'intéressé, 1 million de retraits en espèces effectués sous son nom, 600 000 F payés sans contrepartie à une société de transport, 6,2 millions versés à l'association « Promotion française ».

En contrôlant cette autre association, créée en avril 1985 par le chef de cabinet et deux personnes de sa connaissance, la Cour a constaté qu'elle avait bénéficié, en outre, d'un prêt obligataire de 2,3 millions de francs. Pour obtenir un tel financement, ont été produits des actes accordant la garantie de l'Etat ; ils portaient les signatures du ministre et du contrôleur financier du Département. Ces derniers, à qui les pièces avaient été présentées au cours de l'instruction, ont porté plainte pour faux en écritures publiques et usage de faux.

A hauteur de 5,1 millions de francs, « Promotion française » a utilisé les fonds ainsi réunis pour acquérir et restaurer un château en Sologne où elle projetait de créer un « centre de formation ». Par le jeu de clauses successives, le chef de cabinet et l'une des fondatrices de l'organisme en sont devenus propriétaires sans avoir à en acquitter le prix.

L'essentiel des fonds subsistants, soit 3,02 millions de francs, a été encaissé ou dépensé à des fins personnelles par les responsables de l'association. Des factures à hauteur de 99 000 F ont été aussi payées au début de 1986 pour des affiches électorales.

L'association « Promotion française » a été placée sous administration judiciaire et le Trésor a pris une hypothèque sur le château.

5° L'association « Information, formation, promotion professionnelle des femmes » (I.F.P.P.F.)

On sait que l'activité principale de cette association créée en 1981 et dotée de son nom actuel en février 1983 a consisté à expédier dans les pays du tiers-monde du matériel médical, collecté en France et usagé ou inutilisé. Elle a aussi participé à la production de divers spectacles artistiques et organisé des stages de formation professionnelle.

La quasi-totalité de ses ressources provient de subventions publiques, allouées pour l'essentiel par le ministère de la Coopération. Le chef de cabinet lui a, en outre, de 1984 à 1986, versé 1 511 363 F sous forme de chèques émis sur le compte de l'A.C.A.D. et 260 000 F en espèces.

Il s'agit, là encore, d'un organisme pratiquement dépourvu de contrôle interne. L'I.F.P.P.F. n'a pu fournir de justifications satisfaisantes pour l'emploi des sommes reçues du Carrefour du Développement. La Cour a constaté que, s'étant séparé de son expert-comptable, cette association n'avait pas tenu de comptabilité pendant plus d'un an, que les pièces justificatives des années 1983 et 1984 avaient en partie disparu, et que les comptes de 1984 et 1985 reconstitués par un autre expert-comptable étaient entachés d'anomalies nombreuses. Par ailleurs, l'imbrication de ses comptes et activités avec ceux de la présidente rend difficile une distinction certaine des activités ou dépenses propres à l'une ou à l'autre.

Analysant l'activité de l'I.F.P.P.F., la Cour a relevé que de très modeste a été en 1985 le volume des expéditions vers des pays du tiers-monde. Accumulant et stockant dans des conditions onéreuses une masse considérable de matériels de toute nature, l'association n'a pas trouvé les moyens de les acheminer; elle a dû, à la fin de l'année, mettre au rebut une part notable, dont, en l'absence d'inventaire, il est impossible de déterminer l'importance exacte.

* *

Les observations de la Cour ne mettent pas seulement en cause la gestion du fonds d'aide et de coopération. Une fois de plus, elles dénoncent les dangers de la collaboration mal maîtrisée des autorités publiques avec des associations subventionnées.

Sur le premier point, des mesures sont à prendre pour remédier aux déficiences, insuffisances, lacunes constatées et pour adapter les moyens variés de l'aide officielle au développement, en vue de parvenir non seulement à la régularité et à la sûreté requises de toute action administrative, mais aussi à l'efficacité maximale de l'effort financier public consenti.

Il importe, en particulier, touchant l'organisation et la gestion du fonds, que les textes réglementaires soient refondus et complétés, notamment en vue de définir avec plus de précision tant le rôle du comité directeur, qui devrait avant tout se consacrer à mieux fixer les orientations générales, que celui de la Caisse centrale.

S'agissant du ministère, la Cour préconise une réorganisation, appuyée par l'informatique, permettant de rationaliser les circuits de décision et de mieux préciser les responsabilités, à la faveur, en particulier, d'une stricte limitation des délégations de signature. Il importe enfin d'instaurer un solide réseau de contrôle interne.

En cette dernière matière, l'affaire du Carrefour du développement révèle une faiblesse inquiétante. Comme l'a montré la vérification des dépenses du fonds, c'est précisément dans les domaines où l'intervention de l'Etat demande des procédures souples qu'un dispositif de surveillance et de contrôle offrant toute garantie doit par priorité être mis en œuvre. A cet effet, s'inspirant de la pratique de certains organismes privés quant à l'information et au contrôle de gestion, l'administration devrait utiliser tous les moyens adéquats, et non pas seulement les procédés de caractère réglementaire. Ainsi deux sortes de mesures pourraient-elles être mises à l'étude : l'élaboration sous l'égide des services eux-mêmes de systèmes d'information et de gestion, et la rédaction de manuels de procédures destinés à imposer l'intervention des contrôles internes.

En ce qui concerne les relations administratives et financières de l'Etat et des autres collectivités et établissements avec les organismes à statut privé subventionnés, la Cour est fréquemment intervenue, notamment par la publication de son rapport public annuel, en dernier lieu celui de 1982 (1). Sans doute avec le Carrefour du développement s'agit-il d'un cas limite, celui d'une violation délibérée des textes. On sait que, en l'espèce, pour sanctionner l'infraction aux règles de la comptabilité publique, la Cour a engagé une procédure de gestion de fait qui permet de mettre en cause, sur leur patrimoine personnel, la responsabilité des auteurs des irrégularités commises. Mais l'exemple nullement exceptionnel de l'association I.F.P.P.F., créée en 1981, donne à craindre que les observations faites en 1982, par lesquelles la juridiction préconisait de nouveau et avec minutie les mesures indispensables de redressement, n'aient été que trop peu suivies d'effets significatifs. Il est regrettable de devoir rappeler que les associations para-administratives, dont l'existence n'est pas justifiée par des circonstances exceptionnelles, sont à éliminer, et que les dispositions propres à garantir le bon emploi des fonds publics alloués aux organismes privés doivent être renforcées et strictement appliquées. La Cour répète que le développement, à bien des égards heureux, du « mouvement associatif », exige, dans la mesure où il est financé par les contribuables, une plus grande rigueur dans la tutelle et le contrôle.

(1) Pages 7 à 30; cf. dans la 3^e partie, spécialement les paragraphes A, B et D.

ANNEXE N° 10 :

DEPECHE DE L'A.F.P. DU 10 AOUT 1986,
DU 30 NOVEMBRE 1986 ET DU 30 AVRIL 1987

1° 10 août 1986 :

L'ancien ministre de la coopération Christian Nucci, mis en cause dans le scandale du Carrefour du développement, demandera lui-même la levée de son immunité parlementaire si celle-ci "était une entrave au bon déroulement de l'information" judiciaire. C'est ce qu'il indique dans une déclaration transmise dimanche à l'A.F.P. par son avocat, Me Philippe Lemaire

Le 5 août, le Parquet de Paris a engagé une procédure judiciaire conservatoire à l'encontre de l'ancien ministre. Il s'agit là du premier acte d'une procédure qui peut conduire . en fonction du dossier . à son éventuelle inculpation. La chambre criminelle de la cour de cassation doit se prononcer sur ce point avant le 12 août. M. Nucci restera toutefois couvert par l'immunité parlementaire en tant que député P.S. de l'Isère, tant que le Parlement est en session

" Une action judiciaire se déroule depuis plusieurs semaines sur les conditions d'utilisation de certains crédits du ministère dont j'avais la charge, indique M. Nucci dans son communiqué. Des éléments invérifiables sont diffusés dans la presse en provenance de sources non identifiées. Cette méthode de harcèlement a permis de créer un climat où la calomnie et la diffamation l'emportent souvent sur l'information "

" Le 5 août 1986 le Procureur de la République de Paris a engagé une procédure judiciaire conservatoire à mon égard. Je viens de lui faire connaître par lettre que si mon immunité parlementaire était une entrave au bon déroulement de l'information, j'en demanderais moi-même la levée "

M. Nucci conclut " si ma responsabilité devait être mise en cause, il reviendrait à mes pairs de me juger conformément à l'article 68 de la Constitution. Quelles qu'aient pu être mes maladresses ou mon excessive confiance dans les hommes, j'ai la certitude de ma probité personnelle. "

2° 30 novembre 1986 :

Les avocats de M. Christian Nucci, ancien ministre P.S. de la coopération, ont lancé dimanche matin une vigoureuse mise en garde aux accusateurs de leur client, notamment certains dirigeants de la majorité : si ceux-ci croient à leurs accusations, ils doivent saisir la Haute Cour de Justice.

Interrogés par l'A.F.P. après que l'accusé numéro un du scandale financier du Carrefour du Développement, M. Yves Chaliier, ex-chef de cabinet de M. Nucci, eut de nouveau mis en cause vendredi son ancien patron devant le juge d'instruction Jean-Pierre Michau, Mes Francis Szpiner et Jean-Paul Levy ont été nets : " Toutes les éventuelles irrégularités que certains

reprochent à Christian Nucci se situent, d'après leurs propres déclarations, à une période où il était ministre. Par exemple, si certains veulent faire des reproches à Christian Nucci sur le financement de sa campagne électorale dans l'Isère (N.D.L.R. : M. Nucci a été élu le 16 mars député P.S. de ce département dans lequel il est aussi maire de Beaurepaire), et s'ils croient en leurs accusations, qu'ils saisissent donc la Haute Cour de Justice qui est seule compétente pour connaître de tous les actes éventuellement irréguliers que M. Nucci aurait pu commettre pendant la période où il était ministre " .

Et, réponse du berger à la bergère, les deux avocats ajoutent : " Nous ne doutons pas que ceux de ses accusateurs qui se sont soumis au suffrage universel auront à cœur de publier eux-mêmes les comptes de leur campagne électorale " .

3° 30 avril 1987 :

L'un des avocats de M. Nucci : " la procédure devant la Haute Cour relève du règlement de comptes politique " .

PARIS, 30 avr (A.F.P) . " La procédure devant la Haute Cour relève plus du règlement de comptes politique que de l'analyse sérieuse des faits " , " les charges retenues contre Christian Nucci ne valent que ce que valent les propos d'Yves Chalié " , a déclaré à l'A.F.P. l'un des avocats de l'ancien ministre, Me Francis Szpiner.

" Nous sommes les premiers à avoir demandé que soit respectée la constitution. Si des faits doivent être reprochés à Christian Nucci cela doit être fait selon la procédure parlementaire, a souligné l'avocat qui défend M. Nucci aux côtés de Me Jean-Paul Lévy. Nous ne sommes pas partie dans cette affaire. Nous n'aurons pas connaissance de l'ordonnance que rendra le juge Jean-Pierre Michau. Il est difficile de répondre à des accusations dans une procédure dont nous sommes tenus à l'écart" .

" Les charges retenues contre Christian Nucci ne valent que ce que valent les propos de Chalié. Nous restons d'une sérénité absolue. La procédure devant la Haute Cour relève plus du règlement de comptes politique que de l'analyse sérieuse des faits. Nous assistons à une manipulation politique et il faudrait que cela cesse. Nous assistons à une sacro-sainte alliance entre Chalié et certaines thèses du Parquet. Il est scandaleux que l'on fasse de Christian Nucci le bouc-émissaire de la classe politique. Que ceux qui accusent Christian Nucci produisent les justificatifs de toutes leurs dépenses en campagne électorale. Chacun maintenant est placé au pied du mur et devra prendre ses responsabilités " , a conclu Me Szpiner.

D'autre part, Me Szpiner a qualifié de « Grand Guignol » les réquisitions du parquet justifiant l'usage du secret-défense dans l'affaire du Carrefour du développement, la remise à M. Yves Chalié alors sous le coup d'un mandat d'arrêt international d'un passeport appartenant à la D.S.T., le contre-espionnage français. " Si l'actuel Garde des Sceaux est choqué par cette expression , je suis prêt à en répondre devant la justice " , a ajouté l'avocat.

ANNEXE N° 11 :

ARTICLES DU CODE PENAL
VISES PAR LA PROPOSITION DE RESOLUTION

Art. 59. - Les complices d'un crime ou d'un délit seront punis de la même peine que les auteurs mêmes de ce crime ou de ce délit, sauf les cas où la loi en aurait disposé autrement.

Art. 60 (*Ord. n. 60-529, 4 juin 1960, art. 8*). - Seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit, ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront provoqué à cette action ou donné des instructions pour la commettre;

Ceux qui auront procuré des armes, des instruments, ou tout autre moyen qui aura servi à l'action, sachant qu'ils devaient y servir;

Ceux qui auront, avec connaissance, aidé ou assisté l'auteur ou les auteurs de l'action, dans les faits qui l'auront préparée ou facilitée, ou dans ceux qui l'auront consommée, sans préjudice des peines qui seront spécialement portées par le présent code contre les auteurs de complots ou de provocations attentatoires à la sûreté de l'Etat, même dans le cas où le crime qui était l'objet des conspirateurs ou des provocateurs n'aurait pas été commis.

Art. 145 (*Ord. n. 60-529, 4 juin 1960, art. 8*). - Tout fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura commis un faux,

soit par fausses signatures;

soit par altération des actes, écritures ou signatures;

soit par supposition de personnes;

soit par des écritures faites ou intercalées sur des registres ou d'autres actes publics, depuis leur confection ou clôture, sera puni de réclusion criminelle à perpétuité.

Art. 146. - Sera aussi puni de la réclusion criminelle à perpétuité tout fonctionnaire ou officier public qui, en rédigeant des actes de son ministère, en aura frauduleusement dénaturé la substance ou les circonstances, soit en écrivant des conventions autres que celles qui auraient été tracées ou dictées par les parties, soit en constatant comme vrais des faits faux, ou comme avoués des faits qui ne l'étaient pas.

Art. 147 (*Ord. n. 58-1298, 23 déc. 1958, art. 14; Ord. n. 60-529, 4 juin 1960, art. 8*). - Seront punies de la réclusion criminelle à temps de dix à vingt ans toutes autres personnes qui auront commis un faux en écriture authentique et publique,

Soit par contrefaçon ou altération d'écritures ou de signatures,

Soit par fabrication de conventions, dispositions, obligations ou décharges, ou par leur insertion après coup dans ces actes,

Soit par addition ou altération de clauses, de déclarations ou de faits que ces actes avaient pour objet de recevoir et de constater.

(*L. 9 mars 1928, art. 242.*) Seront punis de la même peine tous administrateurs ou comptables militaires qui portent sciemment sur les rôles, les états de situation ou de revue, un nombre d'hommes, de chevaux ou de journées de présence au-delà de l'effectif réel, qui exagèrent le montant des consommations ou commettent tous autres faux dans leurs comptes.

Art. 148 (*Ord. n. 60-529, 4 juin 1960, art. 3.*) - Dans tous les cas exprimés au présent paragraphe, celui qui aura fait usage des actes faux sera puni de la réclusion criminelle à temps de dix à vingt ans.

Art. 150 (*Ord. n. 58-1298, 23 déc. 1958, art. 15.*) - Tout individu qui aura, de l'une des manières exprimées en l'article 147, commis ou tenté de commettre un faux en écriture privée, de commerce ou de banque, sera puni d'un emprisonnement de un an à cinq ans, et d'une amende de 1.000 F à 120.000 F.

(*L. n. 72-1226, 29 déc. 1972, art. 55 et 66.*) Le coupable pourra être privé des droits mentionnés en l'article 42 pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

Art. 151 (*Ord. n. 58-1298, 23 déc. 1958, art. 15.*) - Sera puni des mêmes peines celui qui aura fait usage ou tenté de faire usage de la pièce fausse.

Art. 169 (*L. 24 mai 1946, art. 4; Ord. n. 60-529, 4 juin 1960, art. 8.*) - Tout percepteur, tout commis à une perception, dépositaire ou comptable public, qui aura détourné ou soustrait des deniers publics ou privés, ou effets actifs en tenant lieu, ou des pièces, titres, actes, effets mobiliers qui étaient entre ses mains en vertu de ses fonctions, sera puni de réclusion criminelle à temps de dix à vingt ans, si les choses détournées ou soustraites sont d'une valeur au-dessus de 1.000 F.

Art. 460 (*L. 22 mai 1915; L. fin. 29 déc. 1956, art. 7-IV; L. n. 83-466, 10 juin 1983, art. 13-I; L. n. 87-962, 30 novembre 1987, art. 5-I.*) - Ceux qui, sciemment, auront recelé, en tout ou en partie, des choses enlevées, détournées ou obtenues à l'aide d'un crime ou d'un délit, seront punis d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans et d'une amende de 10.000 F à 2.500.000 F ou de l'une de ces deux peines. L'amende pourra être élevée au-delà de 2.500.000 F jusqu'à la moitié de la valeur des objets recelés.

(*L. n. 87-962, 30 novembre 1987, art. 5-II.*) Le maximum de la peine d'emprisonnement sera porté à dix ans lorsque le recel aura été commis de manière habituelle ou en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle.

Dans tous les cas, la juridiction pourra, sous réserve des droits des tiers, prononcer la confiscation des choses qui ont été recelées, qui ont servi à commettre le recel ou qui en sont le produit. La juridiction pourra également prononcer, pour une durée de dix ans au plus :

1° L'interdiction des droits civiques, civils et de famille mentionnés à l'article 42;

2° L'interdiction d'exercer, directement ou par personne interposée, toute activité professionnelle consistant en la cession d'objets mobiliers;

3° L'interdiction d'exercer l'activité professionnelle qui a permis de se livrer au recel.

Dans le cas prévu par le deuxième alinéa, la juridiction pourra prononcer la fermeture, pour une durée de dix ans au plus, de l'établissement ayant servi à l'activité professionnelle du receleur ou au dépôt des choses recelées, que le receleur en soit propriétaire ou en ait la disposition en droit ou en fait.

TABLEAU COMPARATIF

PROPOSITION DE RÉSOLUTION PORTANT MISE EN ACCUSATION DE M. CHRISTIAN NUCCI, ANCIEN MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES, CHARGÉ DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT, DEVANT LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Texte de la proposition	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article unique.	Article unique.	Article unique.
Vu les articles 67 et 68, alinéa 2, de la Constitution.	Alinéa sans modification.	Conforme.
Vu l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative à la Haute Cour de justice, et notamment son article 18,	Vu... ... organique sur la Haute Cour... ... 18,	
Vu le Code de procédure pénale,	Alinéa sans modification.	
Vu le Code pénal,	Alinéa sans modification.	
Vu les règlements des Assemblées parlementaires,	Alinéa sans modification.	
Monsieur Christian Nucci, député, né le 31 octobre 1939 à Turenne (Algérie), à l'époque des faits ministre délégué auprès du ministre des Relations extérieures, chargé de la Coopération et du Développement, est mis en accusation devant la Haute Cour de justice pour répondre des faits qui sont visés par l'ordonnance d'incompétence du juge d'instruction de Paris du 6 mai 1987, adoptant les motifs du réquisitoire du procureur de la République du 30 avril 1987 et qui sont les suivants :	Monsieur... ... motifs des réquisitions du procureur... ... 1987.	
« M. Nucci a profité de l'organisation du sommet Bujumbura confiée à son ministère et des crédits importants qui en découlaient, pour mettre en place un système lui permettant de détourner à son profit des fonds publics. Son intervention, constante de mars 1984 à mars 1986, apparaît indissociable des fonctions de ministre qu'il exerçait alors. Les détournements constatés ont en effet été possibles grâce à deux initiatives personnelles de M. Nucci.	<i>Enoncé sommaire des faits :</i> <i>A l'occasion de l'organisation du sommet de Bujumbura, confiée au ministère chargé de la Coopération et du Développement, un système de détournement des fonds publics a été mis en place. Les détournements de fonds ont été facilités par deux initiatives de M. Christian Nucci consistant dans l'utilisation de l'association « Carrefour du Développement » et, pour alimenter cette association, dans le recours à des subventions du ministère de la Coopération et au Fonds d'aide et de coopération (dont le ministre était le président de droit).</i>	
« — le recours à l'association « Carrefour du Développement », « l'association du ministère » (sic), qui avait été « réveillée » à cet effet,		

Texte de la proposition

« — le recours, pour alimenter cette association, d'une part à des subventions du ministère de la Coopération, d'autre part, au Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.), dont le ministre était le président de droit.

« Outre le sommet de Bujumbura, les mêmes organismes ont été utilisés pour d'autres opérations dont une entièrement fictive dite « implantation de centre de gestion en Afrique », ceci toujours pour dégager frauduleusement des fonds.

« Christian Nucci a ainsi écarté les règles habituelles de la comptabilité publique et a assuré le paiement d'opérations fictives ou d'opérations majorées dans leur montant.

« Les fonds ainsi obtenus et virés au « Carrefour du Développement » ont, pour partie, été reversés sur les comptes d'autres bénéficiaires (associations diverses dont « Promotion française », sociétés) ou sur le compte joint Nucci-Chalier, ce qui assurait une meilleure dissimulation de leur utilisation.

« M. Nucci a profité de toutes ces redistributions pour régler des dépenses propres.

« A cette fin, il apparaît qu'en l'état de l'information, ont été à sa disposition au moins les sommes suivantes :

« a) 3 511 500 F, versés en espèces par des sociétés ayant établi de fausses factures à l'ordre du « Carrefour du Développement » ;

« b) 2 151 650 F, correspondant à des frais réglés par l'association « Carrefour du Développement » ;

« c) 99 060 F, versés par l'association « Promotion française » ;

« d) 1 286 280 F, versés sur le compte joint.

« Au total, les fonds détournés s'élèvent donc à une somme globale minimum de 7 048 490 F, sur lesquels l'information a permis, en l'état, d'identifier, à hauteur de 5 000 744 F, les dépenses suivantes de M. Nucci :

« a) Sur les espèces :

- dépenses de campagne législative 500 000 F
- dépenses dans le cadre de Beaurepaire 1 350 000 F
- dépenses personnelles 120 000 F

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Il apparaît d'une part que ces mêmes organismes ont été utilisés pour d'autres opérations ayant permis de détourner frauduleusement des fonds et d'autre part que les sommes versées à « Carrefour du Développement » ont pour partie été reversées sur les comptes d'autres bénéficiaires (sociétés, associations et notamment l'association « Promotion française ») et sur le compte joint Nucci-Chalier.

Selon les réquisitions du parquet « M. Christian Nucci a ainsi écarté les règles habituelles de la comptabilité publique et a assuré le paiement d'opérations fictives ou d'opérations majorées dans leur montant » et il a « profité de toutes ces redistributions pour régler des dépenses propres ».

Le rôle et la responsabilité de M. Christian Nucci dans cette affaire, s'ils sont établis, sont indissociables des fonctions de ministre qu'il exerçait alors.

Les faits relatés dans les réquisitions du Parquet et résumés ci-dessus, s'ils sont établis, sont constitutifs de plusieurs crimes et délits réprimés par le Code pénal. A cet égard, l'ordonnance rendue par le juge d'instruction constate « qu'il existe des présomptions graves et concordantes à l'encontre de M. Nucci Christian, d'avoir commis, étant ministre et dans l'exercice de ses fonctions, entre 1983 et 1986, à Paris et sur le territoire national, des actes de complicité de faux en écritures publiques et usage, de faux en écritures privées et usage, de soustraction par dépositaire public et de recel ».

Propositions de la Commission

Texte de la proposition

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

« b) Sur le « Carrefour du Développement » :

- dépenses de campagne législative 400 000 F
- dépenses dans le cadre de Beaurepaire 659 078 F
- dépenses personnelles 777 341 F

« c) Sur « Promotion française » :

- dépenses de campagne législative 99 060 F

« d) Sur le compte joint :

- dépenses dans le cadre de Beaurepaire 481 490 F
- dépenses personnelles 613 775 F

Conclusion :

Il importe dans ces conditions qu'une instruction de l'affaire puisse suivre son cours normal et que la commission d'instruction prévue par l'ordonnance portant loi organique sur la Haute Cour de justice procède à tous les actes qu'elle jugera utiles à la manifestation de la vérité et ordonne, s'il y a lieu, le renvoi de M. Christian Nucci devant la Haute Cour.

« Les agissements de M. Nucci peuvent être qualifiés de « complicité de faux en écritures publiques et usage, faux en écritures privées et usage, soustraction par dépositaire public et recel » par application des articles 145, 146, 149, 150, 151 et 169 du Code pénal. »

Les agissements de M. Christian Nucci sont susceptibles d'être qualifiés de :

- Faux en écritures publiques et usage,
- Faux et écritures privées et usage,
- Soustraction par dépositaire public,
- Recel,

et ce, en qualité d'auteur ou de complice.

Ces faits sont réprimés par les articles 59, 60, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 169 et 460 du Code pénal.