



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LA RESPONSABILITE PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.



**SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES**

Le 10 septembre 2001

**Division des Études de
législation comparée**

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE.....	1
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	7
Autriche	9
Belgique	11
Danemark	13
Espagne	15
Grèce.....	17
Italie.....	19
Pays-Bas.....	21
Portugal.....	23
Royaume-Uni.....	25
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS	27



SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Division des Études de
législation comparée

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

En France, la responsabilité pénale du président de la République fait l'objet de l'article 68 de la Constitution, qui énonce : « *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.* »

Il apparaît donc clairement que, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, la responsabilité pénale du chef de l'État ne peut pas être engagée, sauf cas de haute trahison.

Pour les autres actes, qu'ils aient été commis avant le début du mandat ou en cours de mandat, l'ambiguïté de la formulation constitutionnelle a provoqué un débat doctrinal. Toutefois, le **Conseil constitutionnel** a estimé le 22 janvier 1999, dans sa **décision 98-408, relative à la Cour pénale internationale**, que, pendant la durée de son mandat, la responsabilité pénale du président de la République ne pouvait être mise en cause que devant la Haute cour de justice, selon la procédure prévue par l'article 68 de la Constitution, aussi bien pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions et qualifiables de haute trahison que pour tous les autres actes.

D'après l'interprétation du Conseil constitutionnel, le président de la République serait donc soumis à un régime dérogatoire au droit commun pendant toute la durée de son mandat pour l'ensemble des infractions qu'il aurait pu commettre.

L'interprétation que le Conseil constitutionnel a donnée à l'article 68 de la Constitution a entraîné le dépôt à l'Assemblée nationale d'une proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 68 de la Constitution. Adoptée à l'Assemblée nationale le 19 juin 2001, elle sera prochainement discutée au Sénat. Cette proposition ne modifie pas le régime de la responsabilité pénale du président de la République pour les actes commis dans l'exercice des fonctions présidentielles. En revanche, pour les autres infractions, commises avant ou pendant le mandat, elle prévoit d'appliquer le droit commun, en introduisant seulement un dispositif judiciaire spécifique de filtrage visant à éliminer les demandes infondées.

Dans les pays voisins, la question est résolue de manière différente selon qu'il s'agit d'une monarchie ou d'une république. Dans les monarchies constitutionnelles, les souverains jouissent en effet d'une immunité absolue. Pour cette raison, la présente étude analyse également le régime de la responsabilité pénale des chefs de gouvernement. Elle prend en compte dix pays européens, parmi lesquels cinq sont des républiques et cinq des monarchies : **l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.**

L'analyse des règles en vigueur dans ces dix pays permet de mettre en évidence que :

– à la différence des monarques, les présidents de la République ne jouissent pas d'une immunité absolue, mais ils bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun tant pour les infractions commises dans l'exercice des fonctions présidentielles que pour les autres infractions ;

– dans les monarchies parlementaires, la responsabilité pénale du Premier ministre relève parfois d'une procédure dérogatoire au droit commun pour les infractions commises dans l'exercice de ses fonctions, tandis que, pour les autres infractions, elle est partout, sauf en Belgique, engagée selon la procédure de droit commun.

1) À la différence des monarques, les présidents de la République ne jouissent pas d'une immunité absolue, mais ils bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun tant pour les infractions commises dans l'exercice des fonctions présidentielles que pour les autres infractions

a) Les infractions commises dans l'exercice des fonctions présidentielles

Dans chacune des cinq républiques étudiées, la responsabilité pénale du président de la République pour des infractions commises dans l'exercice de ses fonctions peut être mise en cause seulement après que le Parlement a adopté une décision de mise en accusation. De plus, lorsque le Parlement est bicaméral, l'accord des deux assemblées est nécessaire, sauf en Allemagne.

Si le Parlement se prononce sur la mise en accusation dans tous les pays, l'étendue de la responsabilité et la juridiction de jugement diffèrent d'un pays à l'autre.

En Grèce et en Italie, le président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison ou de violation de la Constitution. Il est alors jugé par une juridiction *ad hoc*, composée en Grèce de hauts magistrats de l'ordre judiciaire et en Italie des membres de la Cour constitutionnelle et de citoyens.

En revanche, d'après les autres Constitutions, les possibilités de mettre en cause la responsabilité pénale du président de la République pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions sont plus nombreuses :

– la Loi fondamentale allemande évoque les violations délibérées, non seulement de Loi fondamentale, mais aussi des autres lois fédérales ;

– la Constitution fédérale autrichienne distingue deux procédures, l'une applicable aux « violations » de son texte et l'autre aux « actes passibles de poursuites pénales (...) en rapport avec l'exercice de ses fonctions » ;

– la Constitution portugaise mentionne seulement les délits commis dans l'exercice de ses fonctions sans autre précision.

En Allemagne et en Autriche, le président de la République est alors jugé par la Cour constitutionnelle, tandis qu'au Portugal il est jugé par la juridiction suprême de l'ordre judiciaire.

b) Les infractions commises hors de l'exercice des fonctions présidentielles

Le président de la République est partout soumis à un régime dérogatoire : dans certains pays, aucune procédure ne peut commencer en cours de mandat sans l'accord du législateur et, dans les autres, les infractions commises hors de l'exercice des fonctions présidentielles ne peuvent être jugées qu'après la fin du mandat.

En Allemagne, où le régime de l'immunité parlementaire s'applique au président de la République « *par analogie* », aucune poursuite n'est possible sans l'accord du Bundestag. De même, en Autriche, le consentement de l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire des deux chambres réunies, est nécessaire à l'engagement des poursuites.

En revanche, les constitutions grecque et portugaise prévoient la suspension de la procédure pénale pendant la durée du mandat. En Italie, où la question n'est pas définitivement tranchée, la doctrine semble admettre la même solution.

2) Dans les monarchies parlementaires, la responsabilité pénale du Premier ministre relève parfois d'une procédure dérogatoire au droit commun pour les infractions

commises dans l'exercice de ses fonctions, tandis que, pour les autres infractions, elle est partout, sauf en Belgique, engagée selon la procédure de droit commun

a) Les infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles

Les infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles sont jugées selon le droit commun au Royaume-Uni et au Danemark.

Au Royaume-Uni, les infractions commises par le Premier ministre relèvent, quelle que soit leur nature, de la procédure pénale ordinaire, les ministres ne jouissant d'aucune immunité et d'aucun privilège de juridiction.

Au Danemark, il existe une loi relative à la responsabilité des ministres, qui s'applique notamment au chef du gouvernement. Elle considère comme une infraction commise dans l'exercice des fonctions ministérielles le fait de manquer à ses obligations, intentionnellement ou par négligence grave, et limite la peine maximale à un emprisonnement de deux ans, mais sans prévoir de procédure spécifique.

En revanche, dans les autres monarchies parlementaires, les infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles sont jugées selon une procédure dérogatoire au droit commun. En Belgique et aux Pays-Bas, ce régime spécifique s'applique à toutes les infractions liées à la fonction, alors que, en Espagne, il ne concerne que les plus graves.

En Belgique, les dispositions constitutionnelles relatives à la responsabilité pénale des ministres ont été modifiées par la loi constitutionnelle du 12 juin 1998. Avant la réforme, les ministres étaient mis en accusation par la Chambre des représentants et jugés par la Cour de cassation. Le nouveau régime se rapproche du droit commun, les ministres étant jugés par la cour d'appel après que le parquet a intenté l'action pénale. Cependant, la Chambre des représentants vérifie que la requête du ministère public tendant à demander la saisine de la chambre des mises en accusation est fondée. Elle doit également autoriser toute arrestation.

Aux Pays-Bas, les infractions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions sont jugées selon une procédure spécifique, après autorisation du Parlement.

En Espagne, le statut pénal dérogatoire des ministres ne s'applique qu'aux atteintes à la sûreté de l'État, qui sont alors jugées par le tribunal suprême de l'ordre judiciaire après que le Congrès des députés a pris l'initiative de la mise en accusation et l'a approuvée.

b) Les infractions commises hors de l'exercice des fonctions ministérielles

La Belgique est le seul pays qui prévoit une procédure dérogatoire au droit commun pour les infractions commises par les ministres en dehors de leurs fonctions.

En effet, le régime mis en place par la loi constitutionnelle du 12 juin 1998 s'applique à toutes les infractions commises par les ministres en exercice, qu'elles soient ou non liées à leurs fonctions. Ce régime particulier subordonne notamment la saisine de la chambre des mises en

accusation à une décision de la Chambre des représentants. Toutefois, les infractions commises avant le début de leurs fonctions ministérielles par des ministres en exercice sont jugées selon le droit commun.

Dans les autres monarchies parlementaires, les infractions commises hors de l'exercice des fonctions ministérielles relèvent de la procédure pénale ordinaire et sont jugées sans que le Parlement intervienne à aucun moment de la procédure. Elles sont jugées par les juridictions de droit commun, sauf en Espagne, où les affaires impliquant des membres du gouvernement ne peuvent être instruites et jugées que par la chambre pénale du Tribunal suprême.

* *

*

Les présidents de la République allemand, autrichien, grec, italien et portugais se trouvent donc dans une situation comparable à celle du président français. En revanche, dans les monarchies, où les souverains jouissent d'une immunité absolue, les chefs de gouvernement sont soumis au même régime que les autres ministres et bénéficient d'une protection limitée, notamment pour les infractions commises en dehors de leurs fonctions.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

ALLEMAGNE

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

Le président fédéral est élu pour cinq ans au **suffrage universel indirect** : il est élu par l'Assemblée fédérale, qui se compose des membres du Bundestag et d'un nombre égal de délégués des Parlements des *Länder*.

L'article 61 de la Loi fondamentale, consacré aux conditions de mise en accusation du président fédéral devant la Cour constitutionnelle, **prévoit la mise en cause de la responsabilité pénale du président fédéral en cas de violation délibérée de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale.**

Il est généralement admis que cette formulation permet la mise en cause de la responsabilité pénale du président fédéral pour toute infraction commise dans l'exercice de ses fonctions.

L'article 61 de la Loi fondamentale définit également la procédure de mise en accusation :

« La demande de mise en accusation du président fédéral doit être présentée par un quart au moins des membres du Bundestag ou un quart des voix du Bundesrat.

» La décision de mise en accusation doit être prise à la majorité des deux tiers des membres du Bundestag ou des deux tiers des voix du Bundesrat.

» L'accusation est soutenue par un représentant de l'organe qui accuse. »

Après avoir été mis en accusation, le président fédéral est jugé par la Cour constitutionnelle fédérale, qui peut, si elle constate l'infraction, déclarer sa déchéance. Avant sa décision définitive, la Cour peut rendre une ordonnance provisoire pour l'empêcher d'exercer ses fonctions.

Pour les infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions présidentielles, l'article 60 de la Loi fondamentale prévoit que les alinéas 2 à 4 de l'article 46, relatifs à l'immunité des membres du Bundestag, sont applicables « par analogie ». Ainsi, durant son mandat, le président fédéral ne peut, sauf flagrant délit, être

poursuivi ou arrêté qu'avec l'accord du Bundestag, qui peut, en outre, demander à tout moment la suspension de la procédure.

Par ailleurs, l'article 78b du code pénal dispose que, lorsque la loi empêche le déroulement normal des poursuites, le délai de prescription, qui varie entre trois et trente ans selon la gravité de la peine encourue, cesse de courir.

2) La responsabilité pénale du chef du gouvernement

La Loi fondamentale n'a pas prévu de régime spécifique pour la responsabilité pénale des membres du gouvernement.

En application de l'article premier de la loi du 17 juin 1953 relative au statut juridique des membres du gouvernement, ces derniers sont réputés exercer une **fonction publique**, et l'exposé des motifs de cette loi précise que les textes qui visent non pas les fonctionnaires *stricto sensu*, mais les agents de l'État de façon générale ou les personnes qui détiennent une autorité publique, s'appliquent aux membres du gouvernement.

Par ailleurs, l'article 11 du code pénal, qui définit la notion d'agent public, assimile les détenteurs d'une autorité publique aux fonctionnaires.

Comme l'ensemble des ministres, le chancelier fédéral se trouve donc soumis aux règles de droit commun de la responsabilité pénale des fonctionnaires et encourt les mêmes sanctions, y compris la déchéance des fonctions et des droits électoraux à titre temporaire.

Pour les infractions commises en dehors des fonctions ministérielles, les membres du gouvernement ne jouissent d'aucune immunité. Seuls, les ministres qui ont la qualité de membres du Bundestag jouissent de l'immunité parlementaire prévue par l'article 46 de la Loi fondamentale. Le chancelier fédéral, qui est aussi le chef de la majorité parlementaire, en bénéficie.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

AUTRICHE

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

Le président fédéral est élu pour six ans au **suffrage universel direct**.

L'article 68-1 de la Constitution fédérale indique que : « *Le président fédéral est responsable de l'exercice de ses fonctions devant l'Assemblée fédérale (1) conformément à l'article 142* ». Or, **l'article 142** précise que la responsabilité pénale du président fédéral dans l'exercice de ses fonctions peut être mise en cause en cas de « **violation** » de la **Constitution fédérale**.

La procédure de mise en accusation prévue à l'article 68 est la suivante :

« *Sur décision du Conseil national ou du Conseil fédéral, le chancelier fédéral convoque l'Assemblée fédérale pour la mise en jeu de cette responsabilité ;*

» *La décision de mise en accusation requiert la présence de plus de la moitié des membres de chacune des deux assemblées et une majorité de deux tiers des suffrages exprimés.* »

Après avoir été mis en accusation, le président fédéral est jugé par la Cour constitutionnelle, qui peut le condamner « *à la perte de la charge, et, en cas de circonstances particulièrement aggravantes, à la privation temporaire des droits politiques* ».

Par ailleurs, **l'article 143 de la Constitution fédérale** prévoit qu'il peut également « *être mis en accusation pour actes passibles de poursuites pénales lorsque ceux-ci sont en rapport avec l'exercice de ses fonctions* ». La Cour constitutionnelle est alors exclusivement compétente : si une instruction est déjà en cours auprès d'une juridiction pénale, elle doit lui être transférée. Pour le sanctionner, outre la déchéance et la privation des droits politiques, la Cour peut également prononcer une peine prévue par le code pénal.

S'agissant des actes détachables de la fonction présidentielle, l'article 63 de la Constitution fédérale prévoit que « *le président fédéral ne peut faire l'objet d'une poursuite par les autorités publiques qu'avec le consentement de l'Assemblée fédérale* ». La demande de

(1) *L'Assemblée fédérale est la réunion des deux chambres du Parlement : le Conseil national, composé de députés élus par circonscription, et le Conseil fédéral, qui représente les Länder.*

poursuite est transmise au Conseil national, qui décide si l'Assemblée fédérale doit en être saisie. Si tel est le cas, le chancelier fédéral doit la convoquer sans délai.

Lorsque la décision de mise en accusation n'est pas adoptée, les poursuites pénales ne peuvent être entreprises qu'à l'expiration du mandat. Par ailleurs, l'article 58-3 du code pénal dispose que, lorsque la loi empêche le déroulement normal des poursuites, le délai de prescription de l'action pénale, qui varie entre un et vingt ans selon la gravité de la peine encourue, cesse de courir.

2) La responsabilité pénale du chef du gouvernement

Selon **l'article 76 de la Constitution fédérale**, le chancelier fédéral, comme tous les membres du gouvernement, est « *responsable devant le Conseil national conformément à l'article 142* ». Or, **l'article 142** précise que la responsabilité pénale du chancelier fédéral dans l'exercice de ses fonctions peut être mise en jeu pour « *violation* » **de la loi**.

La mise en accusation requiert la présence de plus de la moitié des membres du Conseil national et résulte d'une décision prise à la majorité des voix. Le chancelier fédéral est ensuite jugé par la Cour constitutionnelle, qui peut le sanctionner de la même façon que le président fédéral lorsque ce dernier est jugé pour violation de la Constitution.

De plus, les dispositions de **l'article 143 de la Constitution fédérale** (analysées à la page précédente) s'appliquent également au chancelier fédéral, lorsque celui-ci commet des infractions « *en rapport avec l'exercice de ses fonctions* ».

Les infractions qui n'ont aucun rapport avec l'exercice des fonctions ministérielles sont jugées selon les règles du droit commun, à moins que le ministre ne soit également membre du Conseil national et ne jouisse, à ce titre, de l'immunité parlementaire, ce qui est souvent le cas pour le chancelier.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

BELGIQUE

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

D'après l'article 88 de la Constitution, « *la personne du roi est inviolable ; ses ministres sont responsables.* »

2) La responsabilité pénale du chef du gouvernement

La responsabilité pénale du chef de gouvernement est mise en jeu conformément aux dispositions de **l'article 103 de la Constitution**, qui résultent de **la loi constitutionnelle du 12 juin 1998** et qui s'appliquent à tous les membres du gouvernement.

Inspiré par le double principe selon lequel la procédure d'exception qui régit la responsabilité pénale d'un ministre « *ne se justifie que dans la mesure où elle tend à permettre à celui-ci de continuer d'exercer normalement sa fonction* », mais qu'elle ne cherche pas à « *protéger la personne du ministre* », **le nouveau régime s'applique aux infractions commises par des ministres en exercice, qu'elles soient ou non liées à leurs fonctions**, ainsi qu'aux infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions par d'anciens ministres.

En revanche, **le droit commun s'applique** aux infractions commises par d'anciens ministres en dehors de leurs fonctions, ainsi qu'**aux infractions commises avant le début de leurs fonctions ministérielles par des ministres en exercice.**

L'article 103 énonce en effet :

« *Les ministres sont jugés exclusivement par la cour d'appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions. Il en est de même des infractions qui auraient été commises par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions. Le cas échéant, les articles 59 (2) et 120 (3) ne sont pas applicables.*

» *La loi détermine le mode de procéder contre eux, tant lors des poursuites que lors du jugement.*

(2) L'article 59 concerne l'immunité parlementaire.

(3) L'article 120 traite de l'immunité des membres des conseils de communauté et de région.

» *La loi désigne la cour d'appel compétente, qui siège en assemblée générale, et précise la composition de celle-ci. Les arrêts de la cour d'appel sont susceptibles d'un pourvoi devant la Cour de cassation, chambres réunies, qui ne connaît pas du fond des affaires.*

» *Seul le ministère public près la cour d'appel compétente peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un ministre.*

» *Toute réquisition en vue du règlement de la procédure (4), toute citation directe devant la cour d'appel et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessitent l'autorisation de la Chambre des représentants.*

» *La loi détermine la procédure à suivre lorsque les articles 103 et 125 (5) sont tous deux applicables.*

» *Aucune grâce ne peut être faite à un ministre condamné conformément à l'alinéa premier sauf à la demande de la Chambre des représentants.*

» *La loi détermine dans quels cas et selon quelles règles les parties lésées peuvent intenter une action civile. »*

La loi prise pour l'application de l'article 103 de la Constitution, c'est-à-dire **la loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres** (document n° 1), développe les particularités de la procédure applicable (qualité des magistrats appelés à exercer les fonctions de juge d'instruction et de procureur, composition du collège habilité à ordonner les mesures de contrainte, autorisation de la Chambre des représentants pour que la chambre des mises en accusation puisse être saisie...). La loi précise également que les infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles sont jugées par la cour d'appel de Bruxelles.

Avant la réforme de 1998, les ministres étaient mis en accusation par la Chambre des représentants et jugés par la Cour de cassation. Ce régime continue de s'appliquer, à titre transitoire, « *aux faits qui ont fait l'objet d'actes d'information [et] aux poursuites intentées avant l'entrée en vigueur de la loi portant exécution* » de l'article 103 de la Constitution.

(4) Il s'agit de la requête du ministère public tendant à demander le non-lieu ou le renvoi devant la cour d'appel.

(5) L'article 125 définit les conditions de la mise en jeu de la responsabilité pénale des membres des exécutifs des communautés et des régions.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

DANEMARK

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

D'après l'article 13 de la Constitution, « *la responsabilité du roi ne peut être engagée ; sa personne est inviolable et sacrée.* »

2) La responsabilité pénale du chef du gouvernement

Qu'il s'agisse ou non d'infractions commises pendant l'exercice des fonctions ministérielles, la responsabilité pénale du chef du gouvernement est engagée selon les règles du droit commun.

En effet, la **loi du 15 avril 1964** (document n° 2) **sur la responsabilité des ministres**, qui s'applique à tous les membres du gouvernement, définit les infractions commises pendant l'exercice des fonctions ministérielles et précise les peines qui leur sont applicables, mais elle ne prévoit aucune procédure spécifique.

Cette loi qualifie d'infraction commise pendant l'exercice des fonctions le fait de manquer à ses obligations (que celles-ci soient déterminées par la Constitution, par la loi, ou qu'elle résulte des fonctions ministérielles), intentionnellement ou par négligence grossière. Une telle infraction est passible d'une amende ou d'une peine de prison d'au plus deux ans, à moins qu'une disposition législative explicite ne prévoie une peine plus importante. La loi de 1964 précise que le fait, pour un ministre, de fournir des informations inexactes ou trompeuses au Parlement, ou, lorsque ce dernier est saisi d'une question, de garder le silence sur des éléments importants ne constitue pas une infraction commise pendant l'exercice des fonctions. Cette loi dispose également que le droit commun s'applique en matière de prescription, sans qu'aucun délai puisse toutefois être inférieur à cinq ans. Par conséquent, le délai de prescription varie entre cinq et quinze ans, en fonction de la peine encourue.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

ESPAGNE

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

D'après l'article 56-3 de la Constitution, « *la personne du roi est inviolable et n'est pas soumise à responsabilité.* »

2) La responsabilité pénale du chef du gouvernement

La responsabilité pénale du Premier ministre est mise en jeu conformément aux dispositions de **l'article 102 de la Constitution**, qui s'applique à tous les membres du gouvernement et qui établit une distinction entre les atteintes à la sûreté de l'État commises dans l'exercice des fonctions ministérielles et les autres infractions.

Dans le premier cas, la mise en accusation ne peut résulter que d'une résolution des députés, prise à la majorité absolue, mais, dans le second, elle a lieu selon la procédure de droit commun. Toutefois, quelle que soit la nature de l'infraction, la juridiction de jugement est le tribunal suprême de l'ordre judiciaire.

L'article 102 de la Constitution énonce en effet :

« 1. *La responsabilité pénale du président et des autres membres du gouvernement pourra être engagée, s'il y a lieu, devant la chambre pénale du Tribunal suprême.*

» 2. *Si l'accusation concerne un cas de trahison ou tout autre délit contre la sûreté de l'État commis dans l'exercice de leurs fonctions, elle ne pourra être portée que sur l'initiative du quart des membres du Congrès des députés et avec l'approbation de la majorité absolue de celui-ci.*

» 3. *La prérogative royale de grâce ne sera applicable à aucun des cas mentionnés au présent article.* »

En application de cette disposition constitutionnelle, la loi organique du 1^{er} juillet 1985 relative au pouvoir judiciaire précise que l'instruction et le jugement des affaires impliquant les membres du gouvernement relèvent de la compétence de la chambre pénale du Tribunal suprême.

Dans le procès des groupes antiterroristes de libération, le Tribunal suprême fut saisi en août 1995 du dossier d'accusation remis par le juge Garzón qui mettait notamment en cause Felipe González, Premier ministre à l'époque des faits. Le 5 novembre 1996, le Tribunal suprême décida de ne pas mettre Felipe González en accusation, de sorte qu'il fut seulement appelé à témoigner.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

GRÈCE

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

Le président de la République hellénique est élu pour cinq ans au **suffrage universel indirect** : il est élu par les députés.

L'article 49 de la Constitution limite les possibilités de mise en cause de la responsabilité pénale du président de la République aux actes de haute trahison et aux violations délibérées de la Constitution, dans la mesure où ils sont réalisés pendant l'exercice de ses fonctions. **Pour les autres actes, la procédure est suspendue pendant la durée du mandat.**

L'article 49 de la Constitution énonce en effet :

« 1. Le président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison ou de violation délibérée de la Constitution. Pour les actes qui n'ont pas de rapport avec l'exercice de ses fonctions, la procédure pénale est suspendue jusqu'à l'expiration du mandat présidentiel.

« 2. La proposition de mise en accusation et de traduction en justice du président de la République est soumise à la Chambre des députés. Elle doit être signée par un tiers au moins de ses membres ; elle est adoptée par une résolution prise à la majorité des deux tiers du nombre total de ses membres.

« 3. Si la proposition est adoptée, le président de la République est traduit devant la juridiction définie à l'article 86 (6) et les dispositions qui la régissent s'appliquent en l'espèce.

« 4. A partir de sa traduction devant cette juridiction, le président de la République s'abstient de l'exercice de ses fonctions ; il est remplacé selon les dispositions de l'article 34 (7) et il les reprend de nouveau à partir du prononcé du jugement d'acquiescement par la cour de l'article 86, à moins que son mandat n'ait expiré.

« 5. Une loi, votée par la Chambre des députés en assemblée plénière, règle les modalités de l'application des dispositions du présent article. »

(6) Voir la seconde partie sur la responsabilité pénale du chef du gouvernement.

(7) C'est-à-dire par le président de la Chambre des députés.

Les articles 153 à 158 du règlement du Parlement, qui développent les dispositions de l'article 49 de la Constitution, décrivent la procédure applicable (proposition de mise en accusation, enquête préliminaire confiée à une commission parlementaire constituée à la proportionnelle des groupes, discussion des conclusions de la commission d'enquête...).

2) La responsabilité pénale du chef du gouvernement

La responsabilité pénale du Premier ministre est mise en jeu conformément aux dispositions de **l'article 86 de la Constitution**, qui s'applique à tous les membres du gouvernement :

« 1. La Chambre des députés a le droit de mettre en accusation ceux qui sont ou qui ont été membres du gouvernement et les secrétaires d'État, en vertu des lois sur la responsabilité des ministres, devant une juridiction ad hoc qui, présidée par le président de la Cour de cassation, est constituée de douze magistrats, tirés au sort par le président de la Chambre des députés en séance publique parmi tous les conseillers à la Cour de cassation et tous les présidents des cours d'appel nommés antérieurement à la mise en accusation, ainsi qu'il est prévu par la loi.

» 2. Aucune poursuite, instruction ou enquête préliminaire contre les personnes mentionnées au paragraphe 1 pour des actes ou omissions commis dans l'exercice de leurs fonctions n'est permise sans une résolution préalable ad hoc de la Chambre des députés.

» Si, au cours d'une enquête administrative, ont été relevés des éléments susceptibles d'établir la responsabilité d'un membre du gouvernement ou d'un secrétaire d'État, selon les dispositions de la loi sur la responsabilité des ministres, ceux qui ont mené l'enquête transmettent, après la fin de celle-ci, ces éléments à la Chambre, par l'intermédiaire du procureur compétent.

» 3. Au cas où la procédure engagée à la suite d'une proposition de mise en accusation d'un ministre ou secrétaire d'État n'a pas été menée à son terme pour une raison quelconque, y compris celle de la prescription, la Chambre des députés peut, à la demande de celui qui avait été accusé, constituer par une résolution une commission spéciale de députés et de hauts magistrats, en vue de l'examen de l'accusation, ainsi qu'il est prévu par le règlement. »

La loi n° 2509 du 19 juin 1997 sur la responsabilité pénale des ministres, qui développe les principes énoncés à l'article 86 de la Constitution, **précise que les infractions sans rapport avec les fonctions ministérielles sont jugées conformément au code de procédure pénale**. Cette loi dispose également que le droit commun s'applique en matière de prescription, sans qu'aucun délai puisse être inférieur à cinq ans. Elle précise que le délai de prescription cesse de courir pendant la législature au cours de laquelle l'infraction a été commise.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

ITALIE

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

Le président de la République italienne est élu pour sept ans au **suffrage universel indirect** : il est élu par les députés et les sénateurs réunis en Congrès.

L'article 90 de la Constitution limite les possibilités de mise en cause de la responsabilité pénale du président de la République aux actes de haute trahison et aux violations de la Constitution. Il énonce en effet :

« Le président de la République n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, sauf en cas de haute trahison ou de violation de la Constitution.

» En pareil cas, il est mis en accusation par le Parlement réuni en séance commune, à la majorité absolue de ses membres. »

D'après les articles 134 et 135 de la Constitution, le président de la République est alors jugé par les quinze membres de la Cour constitutionnelle, auxquels s'ajoutent seize citoyens tirés au sort à partir d'une liste *ad hoc* que le Parlement dresse tous les neuf ans.

La procédure prévue par l'article 90 de la Constitution aurait pu être utilisée contre le président Cossiga, accusé d'avoir violé la Constitution en diffusant des informations fournies par les services secrets. Sa démission, en avril 1992, l'a empêché.

Pour les actes accomplis hors de l'exercice de ses fonctions, la question n'est pas tranchée : la doctrine estime que le président ne peut pas être poursuivi pendant la durée de son mandat, mais que les juridictions pénales ordinaires devraient être compétentes.

2) La responsabilité pénale du chef du gouvernement

La responsabilité pénale du Président du conseil est mise en jeu conformément aux dispositions de **l'article 96 de la Constitution**, qui s'applique à tous les membres du gouvernement et qui **ne vise que les actes commis pendant l'exercice des fonctions ministérielles** :

« Le président du conseil des ministres et les ministres, même après la cessation de leurs fonctions, sont soumis, pour les délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, aux

juridictions ordinaires, après autorisation du Sénat de la République et de la Chambre des députés, selon les règles établies par une loi constitutionnelle. »

Cette rédaction de l'article 96 de la Constitution est assez récente : elle résulte d'une modification adoptée en 1989. Auparavant, les ministres étaient jugés par la Cour constitutionnelle. Celle-ci n'a exercé cette compétence qu'une fois : entre 1977 et 1979, pour juger les ex-ministres Gui et Tonassi impliqués dans le scandale Lockheed.

Les infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions ministérielles relèvent de la procédure pénale ordinaire.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

PAYS-BAS

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

D'après l'article 42-2 de la Constitution, « *la personne du roi est inviolable.* »

2) La responsabilité pénale du chef du gouvernement

La Constitution est muette sur ce point. **Pour les infractions commises dans l'exercice de ses fonctions**, la responsabilité du chef du gouvernement est mise en jeu conformément aux dispositions de **la loi du 22 avril 1855** (document n° 3), qui s'applique à tous les membres du gouvernement.

La loi de 1855 précise que les ministres veillent à l'application de la Constitution et des autres lois, et qu'ils sont responsables en cas de non-respect de cette obligation.

La demande de poursuites peut émaner du Roi, qui en avise alors les deux assemblées, ou de la Deuxième chambre (c'est-à-dire de la chambre basse), après qu'une commission d'enquête a mené des investigations, l'autre assemblée étant alors prévenue.

Si le procureur général auprès du Tribunal suprême (l'équivalent de notre Cour de cassation) estime que les poursuites sont justifiées, le ministre est jugé par le Tribunal suprême.

Les infractions qui ne relèvent pas de la loi du 22 avril 1855 sont jugées selon la procédure de droit commun.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

PORTUGAL

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

Le président de la République portugaise est élu pour cinq ans au **suffrage universel direct**.

L'article 130 de la Constitution, consacré aux conditions de mise en cause de sa responsabilité pénale, établit **une distinction entre les infractions commises dans l'exercice de ses fonctions**, quelle qu'en soit la nature, **et les autres**.

Les premières sont jugées par le tribunal suprême de l'ordre judiciaire après que la mise en accusation a été décidée par les députés à la majorité des deux tiers. En revanche, la procédure de droit commun s'applique aux secondes, mais seulement après expiration du mandat.

L'article 130 de la Constitution énonce en effet :

« 1. Le président de la République répond des délits commis dans l'exercice de ses fonctions devant le Tribunal suprême de justice.

» 2. L'initiative de la procédure appartient à l'Assemblée de la République, sur proposition d'un cinquième des députés effectivement en fonction et par délibération approuvée à la majorité des deux tiers d'entre eux.

» 3. La condamnation entraîne la destitution et l'impossibilité d'être réélu.

» 4. Le président de la République répond des délits commis en dehors de l'exercice de ses fonctions devant les tribunaux ordinaires et une fois son mandat terminé. »

Par ailleurs, **l'article 120 du code pénal**, relatif à la suspension de la prescription, **prévoit que le délai de prescription cesse de courir lorsque des motifs juridiques empêchent la procédure pénale de commencer**. Par conséquent, si l'exercice du mandat présidentiel retarde la procédure, il n'y met pas fin.

2) La responsabilité pénale du chef du gouvernement

La responsabilité pénale du Premier ministre est mise en jeu conformément aux dispositions de **l'article 196 de la Constitution**, qui s'applique à tous les membres du gouvernement et **qui vise toutes les infractions, qu'elles soient ou non réalisées pendant l'exercice des fonctions ministérielles :**

« 1. Aucun membre du gouvernement ne peut être détenu ou arrêté sans l'autorisation de l'Assemblée de la République, sauf pour infraction intentionnelle punie d'une peine de prison dont la durée maximale est supérieure à trois ans et en cas de flagrant délit.

» 2. Si une procédure pénale est engagée contre un membre du gouvernement et que celui-ci est définitivement accusé, l'Assemblée de la République décide s'il doit, ou non, être suspendu de ses fonctions afin que la procédure puisse suivre son cours. La décision de suspension est obligatoire en cas d'infraction visée à l'alinéa précédent. »

En outre, en précisant que le délai de prescription cessait de courir à partir du moment où l'Assemblée de la République était saisie d'une demande d'autorisation par le juge compétent, la loi a consacré la jurisprudence ainsi que les avis donnés par le Procureur général de la République.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

ROYAUME-UNI

1) La responsabilité pénale du chef de l'État

Selon la *common law*, le souverain, de qui toute justice émane, «*ne saurait mal faire* ». Par conséquent, sa personne est inviolable et bénéficie d'une immunité totale, aussi bien pénale que civile.

2) La responsabilité pénale du chef de gouvernement

Le principe fondamental du «*règne du droit* » se traduit notamment par l'égalité de tous devant la loi. Ainsi, les infractions commises par le Premier ministre, dans l'exercice de ses fonctions ou non, sont jugées selon le droit commun. Le Premier ministre ne bénéficie d'aucune immunité pénale, ni de privilège de juridiction.

**LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES CHEFS D'ÉTAT
ET DE GOUVERNEMENT**

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- | | |
|----------------------|--|
| Document n° 1 | Belgique – Loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres |
| Document n° 2 | Danemark – Loi du 15 avril 1964 sur la responsabilité des ministres (langue originale) |
| Document n° 3 | Pays-Bas – Loi du 22 avril 1855 sur la responsabilité des ministres (langue originale) |

SÉNAT : 15, rue de Vaugirard - 75291 PARIS Cedex 06
Espace Librairie du Sénat : Tél. 01.42.34.21.21 - Fax 01.42.34.35.26
Service des Affaires européennes : Tél. 01.42.34.22.30 - Fax 01.42.34.38.40
Internet : <http://www.senat.fr/europe>

ISSN 1263-1760

Prix: 15 F
2,29 €