Tous droits réservés

DROIT CONSTITUTIONNEL (2)

Séance 9 - La responsabilité des membres de l'exécutif

I. La responsabilité pénale du Président de la République 2

A) Avant la révision constitutionnelle du 23 février 2007 2

1) *Les actes accomplis par le Président de la République dans l'exercice de ses fonctions* 2

2) *Les actes du Président de la République étrangers à ses fonctions* 3

B) Depuis la révision constitutionnelle du 23 février 2007 4

II. La responsabilité pénale du Premier ministre et des membres du Gouvernement 5

A) Avant la révision constitutionnelle de 1993 5

1) *Les actes relevant de la compétence de la Haute Cour de justice* 6

2) *La procédure de saisine de la Haute Cour de justice* 6

3) *La procédure suivie devant la Haute Cour de justice* 6

B) Depuis la révision constitutionnelle de 1993 7

1) *Les actes accomplis dans et pour l'exercice des fonctions* 7

2) *Les actes étrangers à leurs fonctions* 10

I. La responsabilité pénale du Président de la République

La responsabilité pénale du président de la République nécessite de distinguer deux périodes : avant et après la révision constitutionnelle du 23 février 2007.

A) Avant la révision constitutionnelle du 23 février 2007

Il fallait distinguer selon que les actes du Président de la République étaient accomplis ou non dans l'exercice de ses fonctions.

1) Les actes accomplis par le Président de la République dans l'exercice de ses fonctions

Jusqu'en 2007, la Constitution prévoyait que le Président n'était pas responsable des actes accomplis dans et pour l'exercice de ses fonctions sauf dans deux hypothèses :

- **En cas de haute trahison ;**
- **En cas de crimes de guerre et/ou de crimes contre l'humanité.**

Dans le premier cas, **il ne pouvait être poursuivi que par les parlementaires et devant une juridiction particulière, la Haute Cour de justice**, composée elle-même de parlementaires[1].

La majorité absolue devait être atteinte dans chacune des deux assemblées parlementaires pour provoquer la réunion de la Haute Cour de justice, puis à nouveau au sein de la Haute Cour de justice.

Dans le second cas, il pouvait être poursuivi devant la Cour pénale internationale.

[1] Elle était composée de 24 membres élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et le Sénat.

2) Les actes du Président de la République étrangers à ses fonctions

En revanche, la Constitution était silencieuse quant à la responsabilité du Président de la République du fait des actes antérieurs à sa prise de fonction ou commis durant ses fonctions, mais détachables de celles-ci.

Dans le silence de la Constitution, la doctrine considérait le Président de la République était dans cette hypothèse un justiciable ordinaire : agissant comme un particulier, le Président de la République devait être jugé comme un particulier et être ainsi responsable pénalement devant les juridictions de droit commun.

Cette interprétation n'a cependant été retenue ni par le Conseil constitutionnel ni par la Cour de cassation.

Saisi de la conformité à la Constitution d'un traité international portant statut de la Cour pénale internationale, **le Conseil constitutionnel a jugé que, pendant la durée de ses fonctions, la responsabilité pénale du Président de la République pour les actes détachables de ses fonctions ou antérieurs à sa prise de fonction ne pouvait être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice** (**CC, décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, Traité portant statut de la Cour pénale internationale**).

Quant à la Cour de cassation réunie en assemblée plénière, elle a retenu une position différente de celle du Conseil constitutionnel en jugeant que **le Président de la République ne pouvait, pendant la durée de son mandat, être entendu comme témoin assisté ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun. Toutefois, la prescription de l'action publique étant suspendue durant son mandat, le Président de la République pouvait être poursuivi devant les juridictions pénales de droit commun à l'issue de celui-ci** (**Cass., Ass. plénière, 10 octobre 2001, Breisacher**).

Ce faisant, le Président de la République devait bénéficier durant la durée de son mandat d'une immunité pénale.

B) Depuis la révision constitutionnelle du 23 février 2007

Depuis la révision constitutionnelle du 23 février 2007, il faut également distinguer selon que les actes du Président de la République sont accomplis ou non dans l'exercice de ses fonctions.

- *S'agissant des actes accomplis par le Président de la République dans l'exercice de ses fonctions :*

La **révision constitutionnelle du 23 février 2007 a abrogé le motif de la haute trahison justifiant la destitution du Président de la République.** Elle a aussi modifié les conditions de majorité requise et changé la dénomination de l'institution compétente.

Désormais, le Président de la République pourra être destitué par la Haute Cour seulement en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat.

La majorité requise est une majorité des 2/3 dans chacune des deux assemblées parlementaires pour provoquer la réunion de la Haute Cour, puis à nouveau au sein du Parlement lui-même réuni en Haute Cour. Seuls sont recensés les votes favorables.

En outre, le Président de la République peut toujours être poursuivi devant la Cour pénale internationale en cas de crimes de guerre et/ou de crimes contre l'humanité.

- *S'agissant des actes du Président de la République étrangers à ses fonctions :*

La révision constitutionnelle du 23 février 2007 a repris la solution de la Cour de cassation : le Président de la République bénéficie d'une immunité civile et pénale durant son mandat. En effet, il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, ni être appelé à témoigner ni faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite.

> **Attention : Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre le Président de la République à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.**

II. La responsabilité pénale du Premier ministre et des membres du Gouvernement

Cette responsabilité a été réformée par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993. Ainsi, il convient de distinguer la période allant de 1958 à 1993 de celle allant de 1993 à nos jours.

A) Avant la révision constitutionnelle de 1993

La Constitution du 4 octobre 1958 prévoyait que la responsabilité pénale des ministres relevait, à l'instar de celle du Président de la République, de la compétence de la Haute Cour de justice.

Cette juridiction était composée de 24 membres élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et le Sénat. Elle était ainsi entièrement composée de parlementaires.

1) Les actes relevant de la compétence de la Haute Cour de justice

Les membres du Gouvernement étaient pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Toutefois, la Cour de cassation retenait une interprétation extensive de la compétence de la Haute Cour de justice puisque celle-ci pouvait juger des ministres pour des crimes ou délits commis durant l'exercice de leurs fonctions, mais détachables de celles-ci.

2) La procédure de saisine de la Haute Cour de justice

Les ministres ne pouvaient être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue de leurs membres.

Lorsqu'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour était adoptée par chacune des assemblées, une commission composée de cinq magistrats de la Cour de cassation avait à instruire les faits incriminés et à décider du renvoi ou non de l'affaire

Elle ne rendait une décision de renvoi qu'en cas de preuve suffisante de l'existence des faits énoncés dans la résolution de mise en accusation. Elle ne se prononçait en aucun cas sur la qualification de ces faits.

3) La procédure suivie devant la Haute Cour de justice

En cas de saisine de la Haute Cour de justice, les débats devaient suivre les règles du code de la procédure pénale en matière criminelle.

L'arrêt de la Haute Cour de justice n'était susceptible ni d'appel ni de pourvoi en cassation.

Sous l'empire de ce régime de responsabilité pénale, aucune des dix procédures engagées à l'encontre d'un ministre n'avait abouti à la réunion effective de la Haute Cour de justice.

B) Depuis la révision constitutionnelle de 1993

La révision constitutionnelle de 1993 est intervenue afin de mettre un terme aux difficultés de mise en œuvre de cette procédure mises en lumière par l'affaire du sang contaminé.

Attention : La nouvelle procédure qu'elle instaure s'applique rétroactivement aux faits commis avant son adoption.

À l'instar de ce qui prévaut pour le Président de la République, il faut distinguer selon que les actes des membres du Gouvernement sont accomplis ou non dans l'exercice de leurs fonctions.

1) Les actes accomplis dans et pour l'exercice des fonctions

La Constitution ne traite que des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions : **les membres du Gouvernement sont pénalement responsables de ces actes s'ils sont qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.**

Les termes sont ainsi inchangés par rapport à l'ancienne rédaction de l'article 68. Toutefois, la Cour de cassation a modifié son interprétation antérieure : **seuls les actes accomplis en qualité de ministre relèvent de la Cour de justice de la**

République tandis que les autres, notamment ceux accomplis comme élu local, ressortissent aux juridictions de droit commun.

Ils sont jugés par une nouvelle juridiction, la Cour de justice de la République, selon des formes et procédures rendues plus accessibles.

Contrairement à l'ancienne Haute Cour de justice, la Cour de justice de la République n'est pas exclusivement parlementaire puisque douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et le Sénat voisinent avec trois magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation. L'un des magistrats préside la Cour.

Les parlementaires ont perdu non seulement le monopole du jugement, mais aussi le pouvoir de déclencher les poursuites – sauf si un parlementaire s'estime lui-même victime d'un crime ou d'un délit commis par un membre du Gouvernement.

Désormais, le procureur général de la Cour de cassation ou *« toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement »* peut en appeler à la Cour de justice de la République.

Plus précisément, la Constitution a prévu un filtre en tout état de cause : une commission des requêtes, composée de trois magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation, deux conseillers d'État et deux conseillers maitres à la Cour des comptes.

En effet, toute personne lésée doit saisir cette commission qui ordonnera soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Quant au procureur général près la Cour de cassation, s'il souhaite de lui-même saisir la Cour, il ne peut le faire que sur avis conforme de la commission.

En cas de saisine de la Cour de justice de la République, les débats doivent suivre les règles du code de la procédure pénale en matière criminelle.

Les arrêts de cette juridiction judiciaire spécialisée peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation.

Lorsque la Cour de cassation annule un arrêt rendu par la Cour de justice de la République, elle renvoie l'affaire devant celle-ci qui doit être entièrement recomposée avant de juger à nouveau l'affaire.

L'activité contentieuse de la Cour de justice de la République est, en l'état, plutôt modeste puisqu'elle a rendu une dizaine de décisions depuis sa création en 1993 :

- Quatre de ces arrêts ont été rendus en 1999 dans la célèbre affaire du « sang contaminé ». Seul un des trois ministres visés a été reconnu coupable, mais dispensé de peine ;
- Le 7 juillet 2004, Michel Gillibert, ancien secrétaire d'État aux Handicapés, a été reconnu coupable d'escroquerie au préjudice de l'État, pour avoir détourné 8,5 millions de francs (1,3 million d'euros) de subventions de 1988 à 1993. Il a été condamné à trois ans d'emprisonnement avec sursis et 20 000 euros d'amende.
- Le 30 avril 2010, Charles Pasqua, ancien ministre de l'Intérieur, a été condamné à un an de prison avec sursis pour des faits de recel d'abus de biens sociaux ;
- Le 19 décembre 2016, Christine Lagarde, ancienne ministre de l'économie, a été reconnue coupable de négligence, faute d'avoir exercé un recours contre une décision arbitrale accordant 400 millions d'euros à Bernard Tapie dans un litige l'opposant au Crédit lyonnais ; toutefois, elle a été dispensée de peine alors qu'elle risquait jusqu'à un an de prison et 15 000 euros d'amende.
- Le 30 septembre 2019, l'ancien garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas, a été reconnu coupable de violation du secret professionnel du fait de la transmission en 2017 d'informations confidentielles au député des Hauts-de-Seine Thierry Solère. Il a été condamné à un mois de prison avec sursis et 5 000 euros d'amende.

> **Exemple :** Édouard Balladur, ancien Premier ministre, sera prochainement jugé devant la Cour de justice de la République (CJR) pour « complicité d'abus de bien sociaux » et « recel » de ces délits.

Il est soupçonné d'avoir bénéficié d'un financement occulte pour sa campagne présidentielle de 1995 via des rétro-commissions sur des contrats d'armement.

2) Les actes étrangers à leurs fonctions

La Constitution est silencieuse quant aux actes des ministres antérieurs à leurs fonctions ou détachables de leurs fonctions.

Concernant ces actes, les ministres sont des justiciables ordinaires et peuvent être poursuivis devant les juridictions pénales de droit commun.

À cet égard, lorsqu'un ministre est mis en examen pour des faits antérieurs ou étrangers à ses fonctions, il doit démissionner en vertu d'une coutume qui existe depuis le gouvernement Balladur.