

## **Compétence pénale de la Cour constitutionnelle de la RDC à l'égard du Président de la République et du Premier ministre. Éléments de droit allemand, belge et français**

Jean Spreutels

**Jean Spreutels** : Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Juge à la Cour constitutionnelle de Belgique et Avocat général honoraire près la Cour de cassation de Belgique

### **1. Les dispositions de la Constitution de la RDC<sup>1</sup>**

Les articles 163 à 167 de la Constitution disposent<sup>2</sup> :

«Article 163

La Cour constitutionnelle est la juridiction pénale du Chef de l'État et du Premier ministre dans les cas et conditions prévus par la Constitution.

Article 164

La Cour constitutionnelle est le juge pénal du Président de la République et du Premier ministre pour des infractions politiques de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initié et pour les autres infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle est également compétente pour juger leurs co-auteurs et complices.

Article 165

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, il y a haute trahison lorsque le Président de la République a violé intentionnellement la Constitution ou lorsque lui ou le Premier ministre sont reconnus auteurs, co-auteurs ou complices de violations graves et caractérisées des Droits de l'Homme, de cession d'une partie du territoire national.

Il y a atteinte à l'honneur ou à la probité notamment lorsque le comportement personnel du Président de la République ou du Premier ministre est contraire aux bonnes mœurs ou qu'ils sont reconnus auteurs, co-auteurs ou complices de malversations, de corruption ou d'enrichissement illicite.

Il y a délit d'initié dans le chef du Président de la République ou du Premier ministre lorsqu'il effectue des opérations sur valeurs immobilières ou sur marchandises à l'égard desquelles il possède des informations privilégiées et dont il tire profit avant que ces informations soient connues du public. Le délit d'initié englobe l'achat ou la vente d'actions fondé sur des renseignements qui ne seraient jamais divulgués aux actionnaires.

Il y a outrage au Parlement lorsque sur des questions posées par l'une ou l'autre Chambre du Parlement sur l'activité gouvernementale, le Premier ministre ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours.

#### Article 166

La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation du Président de la République et du Premier ministre sont votées à la majorité des deux tiers des membres du Parlement composant le Congrès suivant la procédure prévue par le règlement intérieur.

La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation des membres du Gouvernement sont votées à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale suivant la procédure prévue par le règlement intérieur.

Les membres du Gouvernement mis en accusation, présentent leur démission.

#### Article 167

En cas de condamnation, le Président de la République et le Premier ministre sont déchus de leurs charges. La déchéance est prononcée par la Cour constitutionnelle.

Pour les infractions commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions, les poursuites contre le Président de la République et le Premier ministre sont suspendues jusqu'à l'expiration de leurs mandats. Pendant ce temps, la prescription est suspendue.»

Il y a lieu de remarquer que, dans les conditions fixées par la Constitution et les lois de la République, la Cour de cassation connaît en premier et dernier ressort des infractions commises par les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que par les membres du Gouvernement autres que le Premier ministre (art. 153, al. 2, Const.).

L'existence d'un Procureur général près la Cour constitutionnelle est mentionnée à l'article 152, alinéa 2, de la Constitution, qui détermine la composition du Conseil supérieur de la magistrature. C'est donc lui qui devrait logiquement être chargé des poursuites pénales de la compétence de la Cour constitutionnelle.

Le principe de la légalité des délits et des peines<sup>3</sup> exige notamment que les sanctions pénales de ces comportements soient expressément prévues dans un texte législatif, ce qui est sans doute déjà le cas pour la plupart des infractions énumérées par les dispositions constitutionnelles précitées. Tel n'est vraisemblablement pas le cas de l'«infraction politique» d'outrage au Parlement. En outre, les incriminations doivent être suffisamment précises.

Signalons également que l'article 99 de la Constitution prévoit qu'avant leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci, le Président de la République et les membres du Gouvernement sont tenus de déposer devant la Cour constitutionnelle la déclaration écrite de leur patrimoine familial. La Cour constitutionnelle communique cette déclaration à l'administration fiscale. Faute de cette déclaration, endéans les trente jours, la personne concernée est réputée démissionnaire. Dans les trente jours suivant la fin des fonctions, faute de cette déclaration, en cas de déclaration frauduleuse ou de soupçon d'enrichissement sans cause, la Cour constitutionnelle ou la Cour de cassation est saisie selon le cas. Il semble bien qu'il s'agisse ici aussi d'une compétence pénale («infraction politique» d'atteinte à l'honneur ou à la probité et infractions de droit commun).

Le Constituant a sagement prévu que la Cour est compétente pour juger les coauteurs et complices des accusés bénéficiant du privilège de juridiction.

En ce qui concerne la procédure, la loi organique devrait prévoir expressément l'application des règles du droit commun. Elle devrait aussi notamment définir les pouvoirs du Procureur général et les devoirs des officiers de police judiciaire et des officiers du ministère public près les juridictions ordinaires en cas de plainte, de dénonciation ou de flagrant délit, ainsi que certaines règles dérogatoires relatives à l'instruction préparatoire, notamment en matière de détention préventive.

## 2. Aperçu de droit comparé

Une étude effectuée par les services du Sénat français<sup>4</sup>, portant sur dix pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni), indique que, dans les monarchies constitutionnelles, les souverains jouissent d'une immunité absolue et 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. 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 chacune des cinq républiques examinées dans cette étude, 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 ait adopté une décision de mise en accusation. Mais l'étendue de cette responsabilité diffère d'un État à l'autre. De même, la juridiction compétente est soit une juridiction *ad hoc* (composée, en Grèce, de hauts magistrats de l'ordre judiciaire ou, en Italie, des membres de la Cour constitutionnelle et de citoyens), soit la Cour constitutionnelle (Allemagne et Autriche) ou la juridiction suprême de l'ordre judiciaire (Portugal).

Quant aux infractions commises hors de l'exercice des fonctions présidentielles, le président de la République est, dans les cinq États, soumis à un régime dérogatoire. Dans certains pays (Allemagne et Autriche), aucune procédure ne peut commencer en cours de mandat sans l'accord du Parlement et, dans les autres, ces infractions ne peuvent être jugées qu'après la fin du mandat.

## 3. La situation en Belgique<sup>5</sup>

Il y a lieu de distinguer la situation du Roi, chef de l'État, de celle des ministres.

En ce qui concerne le Roi, l'article 88 de la Constitution dispose : «La personne du Roi est inviolable ; ses ministres sont responsables.»

Le principe de l'inviolabilité du Roi, hérité de l'adage anglais «*King can do no wrong*», implique qu'il soit irresponsable, autrement dit que sa responsabilité ne puisse être mise en cause. Il en va ainsi de sa responsabilité politique, seuls les ministres étant responsables<sup>6</sup>, mais aussi de sa responsabilité pénale. Le Roi est en effet à l'abri de toute poursuite répressive, pour quelque acte que ce soit de sa vie publique ou de sa vie privée. En matière civile également, le Roi ne peut être cité personnellement, mais les justiciables ont la possibilité d'assigner en justice un responsable des services du Palais, à savoir l'intendant de la liste civile.

Le régime constitutionnel de l'inviolabilité du Roi n'est applicable qu'au seul monarque, à l'exclusion des membres de la famille royale, pour lesquels s'appliquent les règles du droit commun.

En ce qui concerne les ministres, y compris le Premier ministre, deux dispositions doivent être prises en considération en ce qui concerne le Gouvernement fédéral<sup>7</sup>.

L'article 101 de la Constitution dispose :

«Les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants.

Aucun ministre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions émises par lui dans l'exercice de ses fonctions.»

L'alinéa 2 de cette disposition, rédigé de manière générale, protège les ministres pour toute manifestation d'opinion qui leur serait imputable dans l'exercice de leurs fonctions gouvernementales.

L'article 103 dispose :

«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 et 120 ne sont pas applicables.

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

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.

Toutes réquisitions en vue du règlement de la procédure, 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 sont tous deux applicables.

Aucune grâce ne peut être faite à un ministre condamné conformément à l'alinéa premier qu'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.

Disposition transitoire.

Le présent article n'est pas applicable aux faits qui ont fait l'objet d'actes d'information ni aux poursuites intentées avant l'entrée en vigueur de la loi portant exécution de celui-ci.

Dans ce cas, la règle suivante est d'application : la Chambre des représentants a le droit de mettre en accusation les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation. Cette dernière a seule le droit de les juger, chambres réunies, dans les cas visés dans les lois pénales et par application des

peines qu'elles prévoient. La loi du 17 décembre 1996 portant exécution temporaire et partielle de l'article 103 de la Constitution reste d'application en la matière.»

Cet article 103 est issu d'une révision constitutionnelle intervenue en 1998, après que les règles antérieures inscrites dès 1831 dans la Constitution aient créé des difficultés d'application<sup>8</sup>.

Le constituant de 1831 avait prévu dans l'ancien article 103 que les poursuites d'un ministre étaient subordonnées à une mise en accusation par la Chambre des représentants et qu'il ne pourrait être jugé que par la Cour de cassation (siégeant en chambres réunies), juridiction suprême de l'ordre judiciaire. Ce régime tendait, d'une part, à mettre les ministres à l'abri de poursuites fantaisistes pour des actes commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions et, d'autre part, à permettre une appréciation à la fois juridique et politique dans l'application de règles et de procédures concernant les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, la distinction n'étant pas clairement faite entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres. Le constituant avait en outre chargé le législateur de déterminer les cas de responsabilité, les peines à infliger et les formes de la procédure ; cette loi ne fut toutefois jamais adoptée de sorte que la question resta régie pendant plus de 150 ans par la disposition transitoire prévue par le constituant et selon laquelle la Chambre des représentants avait un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre et la Cour de cassation celui de le juger dans les cas et moyennant application des peines prévues par la loi pénale.

Après 1990, diverses affaires amenèrent la Chambre à mettre des ministres en accusation, ce qui ne s'était pratiquement jamais fait<sup>9</sup>, et la Cour de cassation à les juger. Dans une première affaire (INUSOP), elle rendit deux arrêts, le 12 février 1996 et le 5 avril 1996. La Cour, qui a condamné les prévenus<sup>10</sup>, a notamment indiqué<sup>11</sup> que, confrontée à la lacune résultant de ce que le législateur n'avait jamais élaboré la loi d'application prévue par la Constitution, elle appliquait, dans le respect des instruments internationaux liant la Belgique et pour autant qu'elles soient compatibles avec les dispositions réglant la procédure devant la Cour de cassation siégeant chambres réunies, les règles de la procédure correctionnelle ordinaire et ce, afin de respecter le principe selon lequel la procédure pénale doit être réglée par la loi, prévisible et accessible. Par ailleurs, la condamnation des ministres s'accompagnait de celle de justiciables ordinaires poursuivis pour des infractions connexes à celles pour lesquels les ministres étaient mis en accusation. Une deuxième affaire (Agusta-Dassault) aboutit, le 23 décembre 1998 à d'autres décisions de condamnation, appliquant des principes analogues<sup>12,13</sup>.

Les personnes condamnées saisirent la Cour européenne des droits de l'homme, invoquant notamment une atteinte à leur droit à un procès équitable. La Cour condamna la Belgique dans les deux affaires<sup>14,15</sup> et ce, à deux égards. D'une part, parce que les personnes condamnées n'avaient pu savoir quelles règles procédurales leur seraient applicables (faute de loi d'application de l'article 103) et compte tenu de ce que la Cour de cassation se réservait la possibilité de déroger au droit commun de la procédure pénale<sup>16</sup>. D'autre part, parce que la Cour de cassation avait examiné des poursuites dirigées contre des justiciables ordinaires et avait condamné ceux-ci en faisant application de règles de connexité qui n'étaient pas prévues par la loi, de sorte qu'en ce qui les concerne, la Cour n'était pas le tribunal «établi par la loi» requis par la Convention européenne des droits de l'homme.

La révision constitutionnelle de 1998 et sa mise en œuvre par les lois du 25 juin 1998 ont modifié profondément le régime pénal des ministres, tout en maintenant certaines des solutions dégagées

antérieurement.

Le régime actuel s'applique aux infractions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi qu'à celles commises en dehors de leurs fonctions mais pour lesquelles ils sont jugés pendant leur mandat ministériel. Les ministres peuvent être poursuivis pour les infractions du droit commun (il n'y a donc pas d'infraction spécifique à l'exercice des fonctions ministérielles).

Les poursuites sont désormais engagées par le ministère public près la cour d'appel compétente<sup>17</sup>. La compétence du parquet est exclusive, ce qui tend à mettre les ministres à l'abri de poursuites engagées par des particuliers. Les règles de procédure applicables devant les juridictions pénales sont, *mutatis mutandis*, applicables devant la cour d'appel, étant entendu que les actes d'instruction impliquant une contrainte (mandat d'amener, perquisition, saisie, repérage et écoutes téléphoniques) sont subordonnés à une décision d'un collège de trois conseillers.

Si la mise en accusation par la Chambre des représentants a disparu, une intervention parlementaire subsiste néanmoins en ce que l'engagement de poursuites par le parquet est subordonné à l'autorisation de l'assemblée dans trois cas : la réquisition en vue du règlement de la procédure, la citation directe devant la cour d'appel et l'arrestation hormis le cas de flagrant délit. Cela est censé constituer un filtre entre la phase d'information ou d'instruction et la phase de jugement et n'impliquer de la part de l'assemblée ni un examen du fond du dossier ni l'exercice d'une mission juridictionnelle.

C'est désormais à la cour d'appel siégeant en assemblée générale, et non plus à la Cour de cassation, qu'il appartient de juger les ministres. Elle applique les dispositions du droit pénal commun pour autant qu'elles ne soient pas incompatibles avec celles des lois du 25 juin 1998. La compétence de la cour d'appel implique que les ministres ne bénéficient pas d'un double degré de juridiction, seul un pourvoi en cassation étant ouvert contre les décisions de la cour d'appel. C'est également, en règle, la cour d'appel qui est compétente pour juger les justiciables ordinaires qui auraient commis des infractions connexes à celles pour lesquelles les ministres sont poursuivis.

#### **4. La situation en Allemagne<sup>18</sup>**

Il y a lieu de distinguer, ici aussi, la situation du chef de l'État, le Président fédéral, de celle des ministres.

En ce qui concerne le Président fédéral, l'article 61 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 du 23 mai 1949<sup>19</sup> dispose :

«(1) Le Bundestag ou le Bundesrat peut mettre le président fédéral en accusation devant la Cour constitutionnelle fédérale<sup>20</sup> pour violation délibérée de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale. La demande de mise en accusation 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.

(2) Si la Cour constitutionnelle fédérale constate que le président fédéral s'est rendu coupable d'une violation délibérée de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale, elle peut le déclarer déchu de ses fonctions. Par une ordonnance provisoire elle peut, après la mise en accusation,

décider qu'il est empêché d'exercer ses fonctions.»

Les termes de l'alinéa 1<sup>er</sup> se référant à «la violation délibérée de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale» sont considérés comme permettant la mise en cause de la responsabilité pénale du Président fédéral pour toute infraction commise dans l'exercice de ses fonctions.

La loi du 12 mars 1951 sur la Cour constitutionnelle fédérale<sup>21</sup> détermine la procédure pour la mise en accusation du Président fédéral :

«Article 49

1. L'accusation portée contre le Président de la République fédérale d'Allemagne pour violation volontaire de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale est introduite en présentant un acte d'accusation à la Cour constitutionnelle fédérale.

2. Sur la base de la décision prise par l'un des deux organes législatifs (alinéa 1 de l'article 61 de la Loi fondamentale) le président de cet organe confectionne l'acte d'accusation et le transmet à la Cour constitutionnelle fédérale dans le mois qui suit.

3. L'acte d'accusation doit caractériser l'action ou la négligence en raison de laquelle l'accusation est portée, les moyens probatoires et la disposition de la Constitution ou de la loi qui serait violée. Il doit énoncer la constatation selon laquelle la décision de formuler une accusation a été prise à la majorité des deux tiers du nombre légal des membres du Bundestag ou à la majorité des deux tiers des voix du Bundesrat.

Article 50

L'accusation ne peut être portée que dans les trois mois qui suivent le moment où les circonstances sur lesquelles est fondée l'accusation ont été portées à la connaissance de l'organe autorisé à introduire la requête.

Article 51

L'introduction et l'instruction de la procédure ne sont pas affectés par la démission du Président de la République fédérale d'Allemagne, par sa cessation de fonctions ou par la dissolution du Bundestag ou la fin de son mandat législatif.

Article 52

1. L'accusation peut être retirée jusqu'à la prononciation du jugement en vertu d'une décision de l'organe introduisant la requête. La décision doit être prise à la majorité du nombre légal des membres du Bundestag ou à la majorité des voix du Bundesrat.

2. L'accusation est retirée par le président de l'organe introduisant la requête par l'envoi d'une expédition de l'arrêt à la Cour constitutionnelle fédérale.

3. Le retrait de l'accusation est annulé lorsque le Président de la République fédérale d'Allemagne le conteste dans un délai d'un mois.

Article 53

---

Une fois l'accusation portée, la Cour constitutionnelle fédérale peut, par mesure provisoire, décider que le Président de la République fédérale d'Allemagne est empêché d'exercer ses fonctions.

#### Article 54

1. Pour la préparation de la procédure orale, la Cour constitutionnelle fédérale peut ordonner une instruction préliminaire; elle est dans l'obligation de l'ordonner lorsque le représentant de l'accusation ou le Président de la République fédérale d'Allemagne en font la demande.
2. L'exécution de l'instruction préliminaire doit être confiée à un juge de la chambre qui n'est pas compétente en matière de décision sur le fond du litige.

#### Article 55

1. La Cour constitutionnelle fédérale statue en vertu d'une procédure orale.
2. Le Président de la République fédérale d'Allemagne sera invité à l'audience. Il lui sera indiqué que l'audience a lieu en dehors de sa présence si son absence est injustifiée ou s'il quitte prématurément les lieux sans motif suffisant.
3. Durant l'audience, le représentant de l'organe présentant la requête commence par exposer l'accusation.
4. Il est ensuite donné au Président de la République fédérale d'Allemagne la possibilité de s'exprimer à propos de l'accusation.
5. Il est ensuite procédé à l'audition des preuves.
6. Enfin, le représentant de l'accusation expose sa requête et le Président de la République fédérale d'Allemagne expose sa défense. Il a le dernier mot.

#### Article 56

1. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle fédérale se prononce sur la question de savoir si le Président de la République fédérale d'Allemagne est coupable d'avoir volontairement violé la Loi fondamentale ou une loi fédérale qu'il y a lieu de préciser de façon exacte.
2. Dans le cas d'une condamnation, la Cour constitutionnelle fédérale peut déchoir le Président de la République fédérale d'Allemagne de ses fonctions. La déchéance entre en vigueur au moment de la promulgation de l'arrêt.

#### Article 57

Une expédition de l'arrêt, accompagnée des motifs, doit être transmise au Bundestag, au Bundesrat et au Gouvernement fédéral.»

Par ailleurs, le Président fédéral bénéficie de l'immunité reconnue aux membres du *Bundestag* : l'article 60, alinéa 4, de la Loi fondamentale dispose en effet : «L'article 46, al. 2 à 4 s'applique par analogie au président fédéral.»

L'article 46, alinéas 2 à 4, énonce :





«(2) Pour un acte passible d'une sanction, un député ne peut voir sa responsabilité mise en cause ou être arrêté qu'avec l'agrément du Bundestag, à moins qu'il n'ait été arrêté en flagrant délit ou le lendemain du jour où il a commis cet acte.

(3) L'agrément du Bundestag est en outre nécessaire pour toutes autres restrictions apportées à la liberté personnelle d'un député ou pour l'introduction contre un député d'une procédure selon l'article 18.

(4) Toute procédure pénale et toute procédure selon l'article 18, intentées contre un député, toute détention et toute autre limitation de sa liberté personnelle doivent être suspendues sur demande du Bundestag.»

Pour les infractions commises en dehors de l'exercice des fonctions, l'article 60 de la Loi fondamentale et le renvoi qu'il fait à l'article 46 de celle-ci subordonnent ainsi l'exercice de poursuites à charge du Président fédéral ou son arrestation à l'accord du *Bundestag*, celui-ci pouvant demander la suspension de la procédure.

Enfin, 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.

En ce qui concerne les ministres, y compris le Chancelier fédéral, les membres du Gouvernement fédéral sont soumis au droit commun, la Loi fondamentale de 1949 n'ayant pas prévu de régime spécifique pour la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juin 1953 relative au statut juridique des membres du Gouvernement prévoit qu'ils sont réputés exercer une fonction publique, l'exposé des motifs de cette loi indiquant 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.

L'article 11 du Code pénal, qui définit la notion d'agent public, assimile les détenteurs d'une autorité publique aux fonctionnaires. Les ministres sont 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.

## 5. La situation en France<sup>22</sup>

Il y a lieu de distinguer, ici aussi, la situation du Président de la République, chef de l'État, de celle des ministres.

En ce qui concerne le Président de la République, l'article 68 de la Constitution de 1958<sup>23</sup> dispose :

«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»<sup>24</sup>.

La Haute Cour est composée de 12 membres élus, pour une durée déterminée, par l'Assemblée nationale et le Sénat en leur sein. La notion de haute trahison n'est définie ni par la Constitution ni par la loi et c'est à la Haute Cour qu'il appartient d'en déterminer les éléments constitutifs. Elle est saisie par une résolution adoptée par chaque chambre à la majorité absolue et est assistée par une commission d'instruction composée, dans un souci de juridictionnaliser la procédure, de cinq membres de la Cour de cassation qui transmettent ou non l'affaire à la Haute Cour. Celle-ci applique le Code de procédure pénale ; les audiences sont publiques et les arrêts, rendus à la majorité absolue, ne sont pas susceptibles de recours. Elle peut acquitter ou destituer le Président, voire, semble-t-il, lui infliger une peine qui pourrait être ou non prévue par le Code pénal.

L'article 68 de la Constitution exonère le Président de la République de toute responsabilité pour ceux de ses actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qui ne sont pas constitutifs de haute trahison. Il ne contient par ailleurs aucune indication sur les actes accomplis par le Président en dehors de l'exercice de ses fonctions. À supposer que cette disposition, source de débats récents, soit dérogoratoire au droit commun et donc de stricte interprétation, l'on imagine mal que le Président soit, pour les actes que l'article 68 ne vise pas, soumis à ce droit commun – et puisse donc être assigné en justice à tout moment par n'importe quel citoyen... – et ne bénéficie donc même pas de la protection accordée aux parlementaires.

Le Conseil constitutionnel puis la Cour de cassation ont tenté de pallier cette lacune.

Dans une décision du 22 janvier 1999<sup>25</sup>, le Conseil constitutionnel a considéré que pendant la durée de ses fonctions, le Président ne pouvait voir sa responsabilité pénale engagée que devant la Haute Cour. Le Conseil constitutionnel établit ainsi, tout à la fois, la responsabilité pénale du Président pour tous ses actes, y compris ceux accomplis en dehors de ses fonctions, et un privilège de juridiction le mettant largement à l'abri puisque les particuliers ne peuvent saisir la Haute Cour. Ce privilège de juridiction prend cependant fin avec les fonctions du Président, lequel redeviendra à la fin de son mandat justiciable des tribunaux ordinaires pour les infractions pénales sans lien avec sa fonction.

La Cour de cassation, ne s'estimant pas liée par les décisions du Conseil constitutionnel, a décidé le 10 octobre 2001<sup>26</sup> que le Président était responsable pénalement de ses actes privés devant les juridictions ordinaires mais que, compte tenu des exigences du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de la continuité de l'État, il ne pouvait être impliqué pendant son mandat dans une procédure pénale : les poursuites sont donc suspendues pendant la durée du mandat, la Cour de cassation ajoutant cependant que la prescription des infractions est également suspendue pendant cette durée.

Ces jurisprudences divergentes montrent que des dispositions expresses sont nécessaires pour remédier aux lacunes de la Constitution.

C'est la loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, relatif à la Haute Cour, qui a réorganisé le régime de la responsabilité du Président de la République de la manière suivante:

«Article 67 : Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-227 et 68.

Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être



requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.

Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.

Article 68 : Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

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

En ce qui concerne les ministres, y compris le Premier ministre, les articles 68-1 à 68-3 de la Constitution de 1958 disposent :

«Article 68-1

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

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

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

Article 68-2

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

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

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

Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la

République sur avis conforme de la commission des requêtes.

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

Article 68-3

Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.»

Plus élaboré que celui applicable au Président de la République, le régime applicable aux ministres s'efforce, tout à la fois, de formuler des règles compatibles avec le principe de la séparation des pouvoirs, de protéger les ministres contre des poursuites abusives et de ne pas leur conférer de privilège injustifié.

Alors que pour les actes extérieurs à la fonction, les ministres relèvent des juridictions de droit commun, ils relèvent de la Cour de justice de la République pour les actes accomplis dans l'exercice de la fonction. Cette Cour fut créée lors d'une révision constitutionnelle en 1993 parce que la Haute Cour, compétente jusqu'alors, ne pouvait être saisie par les particuliers et que cela aboutissait à une impunité des ministres. L'autorisation préalable des assemblées parlementaires a d'ailleurs été supprimée.

La Cour est composée de 12 membres élus, pour une durée déterminée, par l'Assemblée nationale et le Sénat en leur sein et de trois magistrats du siège de la Cour de cassation.

Elle est saisie par le Procureur général de la Cour de cassation, agissant soit d'office mais sur avis conforme d'une «Commission des requêtes» (composée de trois magistrats du siège de la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes), soit à la demande de cette Commission, elle-même saisie par un particulier, chargée d'examiner le dossier et habilitée soit à le classer, soit à saisir la Cour par l'intermédiaire du Procureur général.

L'instruction est assurée par une commission d'instruction composée de trois conseillers à la Cour de cassation et qui peut décider du renvoi devant la Cour ou de l'abandon des poursuites. Un double filtre est ainsi instauré.

La Cour est liée par le Code pénal pour la qualification des faits et ne peut prononcer que les peines prévues par la loi. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

## Notes

<sup>1</sup> Sur le contexte, voir KABAMBA (B.) *et al.*, «La III<sup>e</sup> République Démocratique du Congo. Un nouveau régionalisme», *Fédéralisme-Régionalisme*, 2004-2005 et VERJANS (P.) et KABAMBA (B.), «République démocratique du Congo. Le système politique de la troisième République. Genèse d'une démocratisation attendue», *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2006, p. 559-582.

<sup>2</sup> Les articles 168 et 169 disposent :

<sup>3</sup> Articles 6 («Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminés par la loi ; en particulier nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement») et 7.2 («Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle a eu lieu, une infraction légalement punissable. Aucune peine ne peut être infligée si elle n'a pas été prévue

au moment où l'infraction a été commise. La peine est personnelle et ne peut frapper que le délinquant») de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981, article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 15 mai 1981.

**4** *La responsabilité pénale des chefs d'État et de gouvernement*, Paris, Service des affaires européennes du Sénat, 2001 (disponible sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr)).

**5** Voy. UYTENDAELE (M.), *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 497-519 et p. 796-799 ; LIEKENDAEL (E.), «Contribution mineure à une réflexion sur un problème majeur : la responsabilité pénale des ministres fédéraux», *J.T.*, 1998, p. 585-595.

**6** Les articles 102 et 106 de la Constitution disposent d'ailleurs :

**7** En ce qui concerne les membres des Gouvernements des communautés et des régions, la Constitution prévoit des dispositions analogues à celles prévues pour les membres du Gouvernement fédéral.

**8** Avant la révision constitutionnelle de 1998, l'article 103 disposait :

**9** En 1865, le ministre de la guerre avait été mis en accusation et condamné à la suite d'un duel.

**10** Cass., 5 avril 1996 (Coëme/A.S.B.L. INUSOP) <http://www.cass.be> (18 octobre 2001) ; *Arr. cass.*, 1996, p. 247 ; *Bull.*, 1996, p. 283 ; *J.T.*, 1996 (abrégé), p. 411 ; *Jaarboek Mensenrechten*, 1995-96, p. 429 ; *Pas.*, 1996, I, p. 283 ; *R. Cass.*, 1996, p. 257 ; *Rev. dr. pén.*, 1996, p. 634.

**11** Cass., 12 février 1996 (INUSOP) <http://www.cass.be> (18 octobre 2001) ; *Arr. cass.*, 1996, p. 176 ; *Bull.*, 1996, p. 189 ; *J.L.M.B.*, 1996, p. 1080 et <http://jlm.bi.larcier.be> (11 octobre 2005), note PERIN (F.) ; *J.T.*, 1996, p. 281 ; *Jaarboek Mensenrechten*, 1995-96, p. 423 ; *Journ. proc.*, 1996, liv. 299, p. 25, note SOHIER (J.), TULKENS (F.) ; *Pas.*, 1996, I, p. 189 ; *R. Cass.*, 1996, p. 254 ; *Rev. dr. pén.*, 1996, p. 704, note BOSLY (H.) ; *T.B.P.*, 1996, p. 311, note DELTOUR (J.).

**12** Cass., 16 septembre 1998 (M.P./Coëme) <http://www.cass.be> (18 octobre 2001) ; *A.J.T.*, 1998-99, p. 207 ; *J.L.M.B.*, 1998, p. 1340 et <http://jlm.bi.larcier.be> (15 janvier 2003) ; *J.T.*, 1998, p. 656 ; *Rev. dr. pén.*, 1999, p. 106.

**13** Cass., 23 décembre 1998 (Procureur général à la Cour de cassation/Coëme) <http://www.cass.be> (18 octobre 2001) ; *A.J.T.*, 1998-99, p. 541 ; *Arr. cass.*, 1998, p. 1166 ; *Bull.*, 1998, p. 1256 ; *J.L.M.B.*, 1999, p. 61 et <http://jlm.bi.larcier.be> (15 janvier 2003) ; *R.W.*, 1998-99, p. 1309 et <http://www.rwe.be> (12 juillet 2006) ; *Rev. dr. pén.*, 1999, p. 393.

**14** Cour eur. D.H., 22 juin 2000, n° 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96, 33210/96 (Coëme/Belgique) <http://www.echr.coe.int> (11 juillet 2000) ; *Jaarboek Mensenrechten*, 2000-01, p. 194, note ; VANDENHOLE (W.), Zaak Coëme : nieuw proces dringt zich op, *Juristenkrant*, 2000, liv. 13, p. 4 ; LEMMENS (P.), E.H.R.M. 22 juni 2000, *R.W.*, 2002-03, liv. 10, p. 395 et <http://www.rwe.be> (15 novembre 2002) ; *S.E.W.*, 2000, p. 389, note LAWSON (R.) ; *T. Strafr.*, 2001, 16, note VANDENHOLE (W.).

**15** Cour eur. D.H., 2 juin 2005, n° 46825/99, 47132/99, 47502/99, 49010/99, 49104/99, 49195/99, 49716/99 (Claes/Belgique) <http://www.echr.coe.int> (8 juillet 2005) ; VOORHOOF (D.), Recente arresten van het E.H.R.M. in verband met artikel 10 E.V.R.M. (vrijheid van meningsuiting en informatie), *AM*, 2005, liv. 4, p. 310 ; *J.L.M.B.*, 2005, liv. 35, p. 1569 et <http://jlm.bi.larcier.be> (14 novembre 2005) ; *J.T.*, 2005, liv. 6186, p. 431 ; *Journ. proc.*, 2005, liv. 506, p. 21 ; BREMS (E.), Agusta-Dassault-proces eindelijk afgelopen, *Juristenkrant*, 2005, liv. 112, p. 12 ; *NjW*, 2006, liv. 139, p. 258, note BREMS (E.).

**16** Ce grief ne fut retenu que dans la première affaire, car, dans la seconde la Cour européenne a estimé que les règles procédurales qui avaient été élaborées par la Cour de cassation étaient suffisamment connues par les accusés (§§. 35 et 36 de l'arrêt du 2 juin 2005).

**17** Dans le ressort de la cour d'appel où le Gouvernement intéressé a son siège pour les

infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles ; dans le ressort de la cour d'appel du lieu de l'infraction, de la résidence du prévenu ou du lieu où le prévenu a été trouvé, pour les autres infractions.

18 Voy. AUTEXIER (Ch.), *Introduction au droit public allemand*, Paris, P.U.F., 1997, p. 52 à 55 ; *La responsabilité pénale des chefs d'État et de gouvernement*, Paris, Service des affaires européennes du Sénat, 2001 (disponible sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr)).

19 Traduction de l'Office de presse et d'information du Gouvernement fédéral revue et corrigée par AUTEXIER (Ch.), FLAUSS (J.-F.), FROMONT (M.), GREWE (C.), JOUANJAN (O.), KÖNIG (P.) et établie par le Centre juridique franco-allemand de l'Université de la Sarre (voy. <http://www.jura.uni-sb.de/BIJUS/grundgesetz/>). Il s'agit du texte modifié en dernier lieu par les deux lois de modification de la Loi fondamentale (Protection des animaux/art. 96) du 26 juillet 2002 (J.O. féd. I<sup>ère</sup> partie, p. 2862-2863). La traduction de la réforme du fédéralisme (Loi du 28 août 2006, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2006) est en cours.

20 L'article 93 de la Loi fondamentale dispose :

21 Version française disponible sur le site internet de la «Commission de Venise» (<http://www.venice.coe.int>).

22 Voy. ARDANT (Ph.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 16<sup>e</sup> édition, Paris, L.G.D.J., 2004, p. 457-463 et p. 511-514 ; *La responsabilité pénale des chefs d'État et de gouvernement*, Paris, Service des affaires européennes du Sénat, 2001 (disponible sur <http://www.senat.fr>).

23 Les dispositions reproduites ici proviennent du site internet de l'Assemblée nationale.

24 L'article 67 de la même Constitution dispose :

25 Décision n° 98-408 relative à la Cour pénale internationale, disponible sur [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

26 Disponible sur [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr) (Bulletin d'information n° 545 du 15/11/2001).

27 L'article 53-2 dispose : «La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.»

PDF généré automatiquement le 2020-06-24 19:23:49

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=539>