

The Criminal Liability of a Republic's President

Senior Lecturer Crina Mihaela Verga, PhD Candidate
"Mihail Kogălniceanu" University from Iasi, Romania
crina_verga2000@yahoo.com

Abstract: The objective of this study is to make a comparative analysis of the criminal liability of the head of state in parliamentary republics and in semi presidential republics. The paper introduces the concepts of "non-responsability" and "inviolability" of the President and is based on recent researches in Comparative Law which regard the criminal liability of the head of state. The approach was based on a comparative study and on observing how to apply in practice the constitutional provisions concerning the criminal liability of the President. As a result of using these methods we can establish the precise and obvious rules concerning the institution analyzed. The implications of this study refer to a better knowledge of the regulation of the criminal liability in certain states which allow an efficient reception and enforcement of the constitutional provisions on the matter. The consistency and universality of certain solutions provide great legitimacy to the comparative law in the field under investigation.

Keywords: criminal liability; head of state; parliamentary republics; semi presidential republics; constitutional provisions

1. Préliminaires

La responsabilité du chef de l'Etat n'a pas été pendant longtemps un sujet à débattre dans la doctrine. Les changements relativement récents qui ont révélés ce thème ont soulevé un certain nombre de commentaires de la part des spécialistes.

Le principe de la non-responsabilité de facto ou de droit du chef de l'Etat provenant des états monarchiques a fait l'objet d'une révision sous l'influence de deux facteurs (Lauvaux, 1993, pp. 105):

- d'une part, la légitimité populaire et les attributions du chef de l'Etat; ainsi, le chef de l'Etat qui est élu au suffrage direct ou indirect doit, dans des nombreux pays, rendre compte à ses mandataires, c'est-à-dire au peuple, sur les attributions dont il a fait usage; une non-responsabilité de droit ne peut pas masquer, donc, une vraie responsabilité de facto;
- d'autre part, la solution des conflits d'une société et, surtout, à ceux du domaine publique a amené à s'interroger sur le régime de l'immunité totale ou partielle dont le chef de l'Etat bénéficie; ainsi, en Roumanie, on a mis en pratique les dispositions constitutionnelles concernant la suspension des fonctions du Président, d'abord en 1994 et puis en 2007.

Il est important de remarquer que le double problème du manque de responsabilité et de l'inviolabilité du chef de l'Etat, dernièrement, ont fait l'objet de nombreuses recherches de droit comparé à l'initiative des gouvernements et des parlements, recherches qui diffèrent des précédentes qui avaient un caractère lacunaire (Stern, 2006, pp. 63-65). Par conséquent, les anciennes règles dont l'application n'était pas toujours claire devaient être repensées et refondées. Dans un domaine touché par des soupçons et des idées dépassées, l'aide apportée par le droit comparé a été significatif: la constance et l'universalité d'une solution lui confèrent une importante légitimité. Ainsi, en France, la Commission qui s'est chargée du statut pénal du Président de la République, présidée par le Professeur Pierre Avril, a consacré un chapitre et une annexe de son rapport en ce qui concerne la responsabilité du chef de l'Etat dans le droit comparé.

Les dispositions adoptées en France par la Loi constitutionnelle du 23 Février 2007 – inspirées par les conclusions de la Commission Avril – sont donc le résultat d'une démarche de droit comparé, en examinant le statut des chefs d'Etat d'autres pays; on envisage le rôle que les constitutions nationales confèrent à un acteur qui n'est dans aucune tradition constitutionnelle un « justiciable » ordinaire et qui doit, à cet égard, bénéficier d'une protection proportionnelle aux exigences de sa fonction.

2. La nécessité d'une protection

En droit interne, la nécessité de protéger le chef de l'Etat découle, principalement, des principes communs des traditions constitutionnelles dans de nombreux pays; par conséquent, cela justifie une réflexion faite dans la perspective du droit comparé. Ainsi, la séparation des pouvoirs qui empêche la pénétration de l'appareil judiciaire dans le domaine d'activité du chef de l'Etat et le principe de la continuité de l'Etat (ce qui implique qu' «une personne qui incarne l'Etat est toujours en mesure d'agir conformément aux intérêts de celui-ci») (Avril, 2002, pp. 26) sont des principes largement partagés par les constitutions démocratiques et ils ont une importance plus ou moins grande, en fonction du rôle constitutionnel du chef d'Etat. Le mandat de représentation nationale qui revient au chef de l'Etat est également en faveur de cette protection.

La protection du chef de l'Etat est aussi justifiée par la nécessité de distinguer clairement entre les responsabilités personnelles et celles politiques du celui-ci. A cet égard, il y a quelques mesures de protection de la fonction présidentielle qui mettent en question la responsabilité du chef de l'Etat et qui se retrouvent plus ou moins dans la plupart des Constitutions des Etats membres de l'Union Européenne.

3. La responsabilité pénale du Président de République

La responsabilité pénale du Président se réfère à l'obligation de répondre pour les infractions qu'il commet pendant l'exercice de sa fonction, infractions qui déterminent une sanction pénale.

Par conséquent, la procédure de la mise en accusation qui survient dans ce cas-la ne peut être effectuée qu'en raison d'avoir commis des infractions à caractère pénale (trahison, corruption ou autres infractions d'une haute gravité) qui peuvent justifier une telle démarche.

3.1. La responsabilité pénale du chef de l'Etat dans les Républiques parlementaires

En Allemagne, il n'est pas prévu une responsabilité pénale du Président Fédéral.

En Italie et en Grèce l'acte fondamental fait aussi référence à une responsabilité pénale qui peut se déclencher dans le cas où le chef d'Etat commit la haute trahison.

En Italie, le Président ne sera pas responsable pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions (Carpentier, 1993, pp. 43), sauf la haute trahison (article 90). Dans ce cas, le Président est mis en accusation par les Chambres du Parlement réunies en congrès avec une majorité absolue de députés et sénateurs. Le jugement du chef de l'Etat pour ces accusations reviendra à la Cour Constitutionnelle. Dans cette situation, la Cour sera constituée, non seulement de quinze juges, mais aussi de seize membres qui sont tirés au sort d'une liste de citoyens qui accomplissent les critères pour être élus sénateurs. Cette liste est établie par le Parlement, tous les neuf ans, basée sur une désignation qui respecte la modalité de la nomination des juges ordinaires (article 135).

Des dispositions similaires à celle de la Constitution italienne se trouvent aussi dans la Constitution grecque. Conformément à l'article 49 corroboré avec l'article 86 de la Loi fondamentale, le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Pour les actes qui ne sont pas liés à l'exercice de ses fonctions, la poursuite pénale est suspendue jusqu'à la fin du mandat présidentiel. La proposition de mise en accusation et de mise en jugement du Président de la République est votée par la Chambre des Députés et signée par au moins un tiers de ses membres. Cette mesure est prise par une résolution adoptée par une majorité de deux tiers du nombre total des députés. Si la proposition est votée, le Président de la République est envoyé devant une Cour spéciale. Dès ce moment-là, le Président s'abstiendra d'exercer ses fonctions, en étant suspendu de ses fonctions; la reprise de ses attributions est possible à la date de son acquittement prononcé par la Cour. Pour poursuivre en justice le chef de l'Etat on se constitue une Cour Spéciale, juridiction

qui agit comme une Cour Suprême, composée de six membres du Conseil d'Etat et de sept membres de la Cour de Cassation. Les membres de cette Cour sont tirés au sort par le Président de la Chambre des Députés en séance publique, après la décision de mise en accusation.

3.2. La responsabilité pénale du chef de l'Etat dans les républiques semi-présidentielles

En Roumanie, la responsabilité pénale du chef de l'Etat est entraînée par la procédure de mise en accusation du Président de la Roumanie pour haute trahison.

Il faut souligner que, bien que la Constitution fasse référence à l'infraction de haute trahison, aucun article ne la définit, ce qui met, donc, en évidence une lacune de la législation roumaine.

En ce qui concerne la signification de l'infraction de « haute trahison », il y avait des opinions différentes dans la littérature juridique. Ainsi, dans la doctrine française (Pactet, 1992, pp. 334), certains auteurs l'ont décrite comme « une infraction à caractère politique et au contenu variable ». Dans la littérature juridique roumaine, la haute trahison est définie comme « crime politique placé à la frontière de la politique et du droit » (Iorgovan, 2005, pp. 334) ou « acte de gravité suprême » (Duculescu, Calinoiu, & Duculescu, 1999, pp. 152). Le professeur Ion Deleanu considère que « l'infraction de haute trahison se situe en dehors du Code Pénal actuel et, pour l'instant, elle contrevient au principe de la légalité de l'incrimination et de la peine » (Deleanu, 2006, pp. 532). Dans les commentaires visant les dispositions de la Constitution roumaine révisées en 2003 (Constantinescu, Iorgovan, Muraru, & Tanasescu, 20004, pp. 144), on estime que « la haute trahison ne doit pas impérativement être incluse dans un texte du Code Pénal; elle doit être retenue et défini comme la violation la plus grave du serment et des intérêts du peuple et du pays, dans l'exercice de l'activité présidentielle. Cette obligation revient exclusivement au Parlement qui, statuant la mise en accusation et la mise en jugement du Président, établie les faits graves que le Président aurait commis, faits qualifiées comme haute trahison. Cependant, on ne peut être exclue l'incrimination de la même manière du chef d'Etat s'ils sont accomplies les conditions prévues par le Code Pénal en ce qui concerne la trahison des intérêts du pays ».

La littérature juridique a indiqué la distinction qui doit être faite entre « haute trahison » et l'infraction de « trahison » telle que définie par le Code Pénal. Dans ces conditions, si la Haute Cour de Cassation et de Justice devait juger le Président pour la haute trahison, elle serait mise en difficulté parce qu'il n'y a aucun texte de loi en vertu duquel puisse prononcer une décision.

Dans l'analyse du contenu complexe du syntagme « haute trahison » on a considéré (Leclercq, 1989, pp. 591) que cela « ne doit pas être évalué seulement en termes de droit pénal, puisque l'incrimination a un caractère politique et la peine peut être, donc, purement de nature politique: la révocation prononcée par la Haute Cour de Cassation et de Justice ».

La procédure de mise en accusation du Président pour haute trahison a plusieurs étapes. L'initiative de la proposition de la mise en accusation revient à la majorité des députés et sénateurs qui, comme on l'a déjà dit dans le cas de la suspension de ses fonctions du Président, ils doivent justifier cette action. Puis, le Président doit être mis au courant de la proposition des parlementaires pour qu'il s'explique sur des faits imputables.

Autres étapes de cette procédure sont la convocation de la séance commune pour informer les parlementaires sur la mise en accusation et la constitution d'une commission d'enquête. Ensuite, on a lieu au Parlement le débat du rapport de la commission d'enquête.

La décision de mise en accusation est prise en séance commune de deux Chambres à la majorité de deux tiers de tous les parlementaires. À partir de ce moment jusqu'à sa démission, le Président est suspendu de droit, conformément à l'article 96, alinéa 3, disposition introduite par la révision de la Constitution de 2003. Suite à la décision du Parlement, on commence la poursuite du Président qui sera menée par le Parquet de la Haute Cour de Cassation et de Justice, conformément à la Loi d'organisation judiciaire.

Par la mise en accusation, le Président sera poursuivi pour haute trahison et la compétence de solutionner ce litige est attribuée à la Haute Cour de Cassation et de Justice.

À la date dont la sentence prononcée par la Cour Suprême reste définitive, le Président sera démis de droit.

Outre ce genre de responsabilité, par l'interprétation des dispositions de la Constitution de la Roumanie on peut également déduire une responsabilité administrative et patrimoniale du chef d'Etat en vertu de l'article 52 de la loi fondamentale. Ainsi, il est réglementé la possibilité du citoyen d'attaquer en justice les actes administratifs des autorités publiques, de demander l'annulation de ceux-ci et de réparer les dommages. Dans ce cas, les décrets du Président qui ne sont pas des exceptions du contrôle contentieux peuvent être attaqués devant les tribunaux administratifs, conformément à la Loi 554/ 2004 du contentieux administratif.

En France, la responsabilité du chef de l'Etat qui a été réglementée par les articles 67 et 68 de la Constitution a été remplacée par une responsabilité politique, après la réforme constitutionnelle de 2007. Dans la doctrine française on remarque que

seulement deux chefs d'Etat ont été condamnés pour des infractions à caractère profondément politique: le roi Louis XVI en 1793 et le maréchal Pétain en 1945.

En Autriche, la Constitution contient des dispositions distinctes sur l'inviolabilité du Président fédéral. Par conséquent, le Président ne peut faire l'objet de poursuites par les autorités publiques sans le consentement de l'Assemblée fédérale (qui réunit les deux Chambres du Parlement). La demande de mise en accusation du Président fédéral doit être soumise par l'autorité compétente au Conseil Fédéral qui décide si l'Assemblée fédérale doit être avisée à cet égard. Si le Conseil Fédéral est en faveur de la poursuite, le Chancelier fédéral doit convoquer immédiatement l'Assemblée fédérale (article 63). Ainsi, la responsabilité pénale du Président réglementée par l'article 63 alinéa 1 de la Constitution apparaît comme une exception de la règle d'inviolabilité mentionnée dans la disposition citée ci-dessus.

Au Portugal, la Constitution institue la responsabilité pénale du chef de l'Etat: le Président de la République est responsable des faits de nature pénale qu'il commet dans l'exercice de ses fonctions devant la Cour Suprême de Justice. L'initiative de cette procédure revient à l'Assemblée de la République à la proposition d'un cinquième de députés et la décision est adoptée par deux tiers de parlementaires. La condamnation aura comme conséquence la destitution du chef de l'Etat et l'impossibilité d'être réélu. La responsabilité du chef de l'Etat pour des faits commis en dehors de ses fonctions est aussi réglementée. Ainsi, le Président de la République est responsable des crimes qu'il commit en dehors de l'exercice de ses fonctions devant les tribunaux ordinaires et après la fin de son mandat (article 133).

En Finlande, la Constitution contient des dispositions expresses sur la responsabilité du Président de la République. La règle est que le Président de la République ne peut pas être mis en accusation pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions (article 113). À l'exception de cette règle, lorsque le Chancelier de la Justice (Ionescu, 2006, pp. 552-55), le Médiateur du Parlement ou le Gouvernement considèrent que le Président de la République est coupable de haute trahison ou d'un crime contre l'humanité, ils doivent informer le Parlement. Si le dernier décide avec majorité de trois quart des votes exprimés la mise en accusation du Président, le Procureur d'Etat doit soutenir cette accusation devant la Haute Cour de Justice. Pendant cette période, le Président doit s'abstenir d'exercer ses (Muraru & Constantinescu, 2005) (Muraru & Constantinescu, 2005) fonctions (Kastari, 1962, pp. 34). La décision définitive de la condamnation émise par la Haute Cour de Justice détermine la révocation du Président.

Conclusions

De cette présentation on retient que la responsabilité du chef d'Etat est directement liée à la notion de « l'immunité ».

L'immunité signifie deux garanties constitutionnelles (Draganu, 1998, pp. 301) cumulées qui sont habituellement réservées aux députés: la non-responsabilité et l'inviolabilité.

La non-responsabilité se réfère au fait que le chef d'Etat ne peut être rendu responsable de ses actes, ses faits et ses opinions exprimés dans l'exercice de son mandat; la mise en place d'un tel principe a été déterminé par la nécessité d'assurer une protection du chef de l'Etat contre toute sorte de pressions, conflits, actes chicanes qui pourraient survenir durant son mandat et qui l'auraient empêché réaliser librement ses activités, sans aucune contrainte. À juste titre, les spécialistes ont estimé que « l'immunité présidentielle est justifiée par des raisons d'opportunité politique » et que l'institution du Président, qui représente le peuple, bénéficie d'une grande autorité dans l'assemblée de tous les organes qui exercent le pouvoir dans un Etat (Tofan, 2008, pp. 20).

L'inviolabilité est une immunité contre les poursuites qui fait référence uniquement à la responsabilité pénale et celle contraventionnelle. Cela ne concerne que les faits qui sont en dehors de l'exercice du mandat (Muraru & Constantinescu, 2005, p. 329).

Il est important de préciser que l'immunité dont le chef de l'Etat bénéficie n'est pas totale, absolue et perpétuelle, connaissant un certain nombre de limitations tant dans les républiques parlementaires que dans celles semi-présidentielles.

Les dispositions constitutionnelles des Etats montrent la nécessité de faire la distinction entre deux catégories d'actes et de faits du Président qui doivent être prises en considération lorsque l'immunité est analysée: celles dont il accomplit son mandat, quand il bénéficie d'une protection juridique spéciale; celles dont le Président s'exprime comme un simple citoyen, quand il bénéficie des garanties que la Constitution assure pour tous les citoyens.

Bibliography

Apostol Tofan Dana (2008). Răspunderea președinților de republică în unele state europene cu privire specială asupra regimului constituțional românesc/The Criminal Liability of a Republic's President in Certain European States with a Special View on the Romanian Constitutional Regime. *Analele Universității din București/ The Annals of Bucharest University*, no. III-IV, (July-December, 2008), 12 pages (pp. 20-32)

Avril V. P. (2002). Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République/ The Commission for Reflection on the Criminal Statute of a Republic's President. *Documentation Française/French Documentation*. Paris.

Carpentier, C. (1993). La responsabilité d'un président irresponsable: l'exemple italien/ The Liability of an Irresponsible President: the Italian Example. *Les Petites Affiches/The Short Public Notices*, no. 94, 1993, 10 pages (pp. 40-50)

Constantinescu Mihai, Iorgovan Antonie, Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina (2004). *Constituția României revizuită/The Revised Romanian Constitution*. Bucharest: All Beck Publishing House.

Deleanu Ion (2006), *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Institutions and Constitutional procedures in Romanian Law and in Comparative Law*. Bucharest: C.H.Beck.

Drăganu Tudor (1998). *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar/ Constitutional Law and Political Institutions, The Elementary Treaty*, Vol II. Bucharest: Lumina Lex.

Duculescu Victor, Călinoiu, Constanța, Duculescu Georgeta (1999). *Drept Constituțional Comparat/Comparative Constitutional Law*. Vol I-II, Bucharest: Lumina Lex.

Ionescu Cristian (2006). *Regimuri politice contemporane/ Contemporary Political Regimes*. 2nd edition. Bucharest: C.H. Beck.

Iorgovan Antonie (2005). *Tratat de drept administrativ/Treaty of Administrative Law*, Volume I, third edition, Bucharest: All Beck.

Kastari Paovo (1962), *La Présidence de la République en Finlande/ The Republic's Presidency in Finland*. Translation by J.L. Perret. Paris: Baconnière.

Lauvaux Ph. (1993). Monarchies, royautés et démocraties couronnées/ Monarchies, royalties and crowned democracies. *Le Débat/The Debate*, no.73, January-February 1993, Gallimard, pp. 103-120.

Leclercq Claude (1989). *Droit constitutionnel et institutions politiques/ Constitutional Law and Political Institutions*. 6th edition. Paris: Litec Publishing House,

Muraru Ion, Constantinescu Mihai (2005). *Drept parlamentar românesc/ Romania's Parliamentary Law*. Bucharest: All Beck.

Pactet Pierre (1992). *Institutions politiques. Droit constitutionnel/ Political Institutions. Constitutional Law*. Paris, Milano, Barcelona: Masson.

Stern Brigitte (2006). Immunités et doctrine de l'Act of State/Immunities and Act of State's Doctrine. *Journal du droit international/Journal of International Law*, no. 1, January-March, LexisNexis, pp. 61-67.