

Exemple de dissertation

Sujet : La révision du 23 juillet 2007 relative à la responsabilité pénale du Président sous la Ve République

« Ce procès donne tort aux démagogues qui soutiennent que, dans notre pays, la justice serait sévère aux faibles et complaisante aux puissants. En république, la justice est la même pour tous. ». C'est ainsi que l'ancien Président Jacques Chirac s'adressait dans une lettre, au Tribunal de Grande Instance de Paris, lors de son procès en Septembre 2011. Cette affirmation d'une égalité face à la justice suppose quelques interrogations. S'il n'y a aucun doute sur l'irresponsabilité politique du Président de la République, il est en revanche de la responsabilité judiciaire du chef de l'Etat lorsqu'il porte atteinte aux intérêts de la Nation.

Malgré le fait que la notion demeure encore floue et entachée par de nombreux conflits jurisprudentiels, la responsabilité pénale du Président de la République se caractérise par une potentielle mise en jeu de sa responsabilité en raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Le Président peut cependant être jugé pour les actes de haute trahison, et « manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat » depuis une réforme de la Constitution en 2007. Cette réforme a été demandée par le Président Chirac qui a décidé de convoquer une commission en charge de faire des propositions de révisions constitutionnelles. Cette commission appelée *Commission Avril*, émet des propositions en Juillet 2002, ces dernières sont enfin reprises dans la révision constitutionnelle du 23 Février 2007.

La révision constitutionnelle du 23 février 2007 intervient afin d'apporter une clarification sur le régime de la responsabilité pénale du Président de la République. Elle survient après les différents conflits jurisprudentiels qui ont eu lieu, en l'occurrence le jugement du 3 décembre 1974 rendu par le tribunal correctionnel de Paris concernant Valéry Giscard d'Estaing, la décision du 22 janvier 1999 rendue par le Conseil Constitutionnel, et enfin l'arrêt rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 10 octobre 2001 sur l'affaire *Breisacher*.

L'intérêt du sujet consiste donc à cerner cette clarification apportée par la révision constitutionnelle du 23 février 2007, mais aussi de montrer que certaines zones « de flou » demeurent. Il s'agira donc d'expliquer les apports et les limites issus de la révision constitutionnelle du 23 février 2007.

Il est donc évident d'aborder la clarification apportée par la révision du 23 février 2007 par rapport notamment aux conflits jurisprudentiels qui ont impacté le régime juridique de la responsabilité pénale du chef de l'Etat (I), puis de mettre en lumière la persistance de plusieurs lacunes relative à la responsabilité pénale du Président de la République (II).

I Une clarification nécessaire apportée par la révision du 23 juillet 2007 afin de trancher les interprétations divergentes des articles 67 et 68 de la Constitution

La Cour de cassation et le Conseil constitutionnel ont construit, par leur jurisprudence, le statut juridique de la responsabilité pénale du président, en étant en conflit sur plusieurs points.

A) Un désaccord jurisprudentiel entre le Conseil Constitutionnel et la Cour de cassation

1) La décision du 22 janvier 1999 rendue par le Conseil Constitutionnel

Le 18 juillet 1998, la France ratifie à Rome le traité portant sur le statut de la Cour pénale internationale. Ce traité a pour vocation d'instituer une Cour pénale internationale, qui sera compétente pour juger les personnes accusées de génocide, de crime contre l'humanité, de crime d'agression ou de crime de guerre. Ainsi, elle se montre compétente pour juger les chefs d'État qui commettraient des infractions pénales particulièrement importantes. Le Conseil Constitutionnel a été saisi le 24 décembre 1998 afin de vérifier la conformité de ce traité. Le 22 janvier 1999, dans une décision qui marquera les esprits, le Conseil Constitutionnel déclare le traité contraire aux articles 26, 68 et 68-1 de la Constitution.

Ce n'est pas tant le fait que le traité soit contraire qui interpelle, mais le fait que le Conseil Constitutionnel se positionne pour la première fois sur la responsabilité pénale du Président de la République. En effet, il donne une interprétation de l'article 68 de la Constitution, et consacre que le Président de la République « *bénéficie d'une immunité* » pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Il déclare également que la Haute Cour de Justice est la seule juridiction compétente pour le juger dans le cas de haute trahison.

Cette décision est particulièrement importante, car elle donne au chef de l'État une immunité totale pour les actes accomplis pendant l'exercice de ses fonctions, pendant et après son mandat, et lui permet de bénéficier d'un privilège de juridiction s'il venait à commettre une haute trahison. Les juridictions de droit commun sont donc incompétentes. De plus, seuls les actes accomplis en dehors de l'exercice de ses fonctions sont susceptibles de l'inquiéter, et il bénéficierait aussi d'un privilège de juridiction. Le professeur Thierry Ablard affirmait sur ce point

que « *par cette décision, le Conseil constitutionnel a procédé à une extension substantielle du privilège de juridiction reconnu au chef de l'État, extension dont on serait bien en peine d'affirmer qu'elle découle d'une stricte interprétation de l'article 68 de la Constitution* »¹. Ce faisant, le Conseil a fait sienne l'interprétation récente de l'article 68 proposée par certains juristes et selon laquelle le chef de l'État bénéficie, pour tous ses actes, d'un privilège de juridiction jusqu'à la fin de son mandat

2) L'arrêt de l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation le 10 octobre 2001 sur l'affaire Breisacher

Il s'agit d'un arrêt très important, de par l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation, qui consacre également la responsabilité pénale du Président de la République, tout en se détachant de la décision rendue par le Conseil Constitutionnel. Elle peut s'en détacher car l'objet était différent, il n'y avait donc pas autorité de la chose jugée. Jacques Chirac, alors Président de la République, est entendu dans le cadre de l'affaire *Breisacher*, pour un détournement de fond qu'il aurait commis.

Lors de l'audition, l'Assemblée Plénière va reconnaître plusieurs grands principes en contradiction de la décision rendue par la Cour de cassation en 1974 avec Valéry Giscard d'Estaing (qui avait pu être jugé dans une juridiction de droit commun, et ne l'avait pas contesté) mais aussi avec la décision du Conseil Constitutionnel, en proposant une autre interprétation de l'article 68 ancien de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle estime que « *le Président de la République ne peut, 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* ». Le professeur Ablart affirme sur ce point que « *déniant, dans l'affaire en cause, toute autorité à la décision du 22 janvier 1999, celle-ci a choisi de délivrer une interprétation de l'article 68 de la Constitution qui ne coïncide pas avec celle du Conseil constitutionnel. Tandis que depuis 1999 ce dernier considère que pendant la durée de ses fonctions, la responsabilité pénale du chef de l'État « ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de justice », la Cour de cassation estime quant à elle que « la Haute Cour de justice (n'est) compétente que pour connaître des actes de haute trahison du Président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions* »².

L'Assemblée Plénière vient ainsi préciser également que les cas de haute trahison sont la compétence exclusive de la Haute Cour de Justice. Elle termine enfin, en précisant que les juridictions de droit commun ne peuvent poursuivre le Président pendant la durée de son mandat. Cela pose le second principe que les juridictions de droit commun (en l'occurrence, en matière pénale) sont compétentes pour statuer, mais elles n'ont pas l'autorisation de juger le Président de la République durant son mandat. En revanche, elles le peuvent après le mandat. La Cour de cassation reconnaît donc un privilège établi par la fonction de Président de la République, et vient contredire le Conseil Constitutionnel, qui estimait incompétentes les juridictions de droit commun, et qui ne

¹ <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2002-4-page-843.htm>

² Idem.

précisait pas la durée de l'immunité. Dès lors, le conflit jurisprudentiel était né, et il fallait le résoudre absolument, en clarifiant l'article 68 ancien et en proposant une unique signification par le biais d'une révision constitutionnelle.

B) La modification des articles 67 et 68 de la Constitution : une nécessité pour la résolution du conflit jurisprudentiel

1) La reprise par le constituant de la solution de la Cour de Cassation dans le nouvel article 67 de la Constitution

La modification des articles 67 et 68 ancien de la Constitution du 4 octobre 1958 intervient lors de la révision constitutionnelle du 23 février 2007, suite aux travaux de la commission présidée par le professeur Pierre Avril. Elle vient clarifier le régime de la responsabilité pénale du Président de la République.

L'article 67 nouveau vient ainsi préciser l'immunité dont le Président bénéficie. D'après le texte, il n'est pas responsable des actes accomplis en la qualité de Président de la République, et ne peut être convoqué devant aucune juridiction ou autorité administrative française pendant son mandat (cela suppose qu'il peut être convoqué par la Cour Pénale internationale). L'alinéa 3 vient préciser la durée de cette immunité. Les instances et procédures peuvent ainsi « être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions ». Cette modification reprend donc en très grande partie la solution de la Cour de cassation, à savoir la durée de l'immunité, la compétence des juridictions de droit commun, et le champ d'application de l'immunité. D'ailleurs, Jacques Chirac a pu être condamné en 2011. Enfin, l'article 68 nouveau complète l'article 67 nouveau, et s'avère innovant.

2) La mise en place discutée d'une procédure de destitution du Président de la République

L'article 68 nouveau, modifié également, consacre une grande nouveauté. Il met en place une procédure de destitution du Président de la République, en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat* ». Il englobe ainsi le cas de haute trahison, mais également les actes commis en dehors de l'exercice de ses fonctions qui sont particulièrement graves. Il vient consacrer également une nouvelle juridiction : la Haute Cour, qui remplace la Haute Cour de Justice. Constituée par le Parlement, elle est compétente dans le cadre de la destitution du Président de la République. Le vote est à bulletin secret, et la décision est d'effet immédiat. Cette procédure de destitution permet donc de relever le Président de ses fonctions en cas de manquement grave. En revanche, si les articles 67 et 68 nouveaux ont largement clarifié le régime de la Responsabilité pénale du Président de la République, certains flous juridiques demeurent toujours présents, et posent inévitablement d'autres problèmes.

II. La persistance évidente de lacunes relatives à la responsabilité judiciaire du Président de la République

Si l'immunité pénale du Président de la République a été définie, beaucoup de doutes subsistent, notamment sur l'extension de son champ d'application, et pour le Président en tant que demandeur. La destitution, également consacrée, n'est pas totalement claire et présente des contradictions.

A) Des lacunes relatives à l'étendue de l'immunité pénale du Président de la République

1) L'extension discutée du champ d'application de l'immunité présidentielle

La question s'est longtemps posée : l'immunité pénale du Président de la République peut-elle être étendue à son lieu de travail ainsi qu'à ses collaborateurs ? C'est la question que se sont posés les juristes lors de la perquisition au Palais présidentiel le 2 mai 2007. En effet, Mamia H. explique que les juges chargés des investigations se sont vus refuser l'accès, en vertu de l'article 67 de la Constitution. Il s'agit d'une interprétation extensive de l'article 67 nouveau de la Constitution : « *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* ». Comme le dit Mamia H, il s'agit d'une procédure d'instruction. Donc en théorie, le Palais de l'Elysée ne saurait faire l'objet d'une perquisition, puisqu'il est un lieu essentiel à l'exercice des fonctions présidentielles. Toutefois, les juges ont considéré que cette protection présidentielle ne peut s'appliquer ici, la perquisition ne visant pas le Président. De plus, Mamia H. pense que cette interprétation dénaturerait la Constitution. Enfin, l'Elysée étant un bâtiment militaire, il souligne que l'article 698-3 du Code pénal suffirait pour permettre la perquisition. Enfin, d'autres estiment que les collaborateurs du Président de la République bénéficieraient également d'une immunité.

2) Les doutes concernant le président en tant que demandeur d'une action en justice

Nicolas Sarkozy, Président de la République de 2007 à 2012, est le Président qui a le plus intenté d'actions en justice en tant que demandeur (notamment dans le cadre de l'affaire des poupées vaudou, ainsi que pour son divorce. La doctrine estime qu'il ne pouvait réaliser ses actions, et c'est d'ailleurs la question que se pose Jérémy Martinez dans le numéro 99 de la Revue Française de Droit Constitutionnel. Il souligne d'abord que « *tout le conduisait* » *« en tant que citoyen » à poursuivre l'organisme responsable de la publication de certains éléments relatifs à sa vie privée.*

(affaire du journal « Le Matin », qui a divulgué des informations concernant la vie privée de Nicolas Sarkozy lorsqu'il était Président). »

Il affirme également que « l'intérêt de la question ne réside pas dans la mise en cause de la responsabilité civile ou pénale du président de la République mais dans la possibilité qui lui est offerte de saisir les tribunaux durant l'exercice de son mandat. ». Mais si l'on prend une interprétation stricte de l'article 67 nouveau de la Constitution, ces actions en justice n'auraient pas pu être intentées par M. Sarkozy. Mais rien n'affirme dans l'article 67 qu'il ne peut pas être demandeur. Se pose également la question du divorce de Nicolas Sarkozy. Il est ainsi remarquable de constater que la révision Constitutionnelle du 23 février 2007 a permis de soulever d'autres problèmes quant à la responsabilité pénale et surtout civile du Président de la République. De manière encore plus sensible, se pose la question de l'efficacité de la nouvelle procédure de destitutions telle qu'elle a été définie par le pouvoir de révision.

B) Des lacunes portant sur la procédure de destitution du Président de la République

1) La notion ambiguë d'actes caractéristiques d'un manquement aux devoirs du Président

L'article 68 nouveau, comme vu précédemment, innove en proposant une procédure de destitution du Président de la République en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ». C'est le Conseil Constitutionnel qui a précisé la procédure de destitution avec une décision du 19 novembre 2014. Un flou demeure concernant cette procédure de destitution : dans quels cas peut-elle être déclenchée ? Cette question se pose d'autant plus que récemment, les parlementaires avaient voulu l'enclencher pour destituer François Hollande, qui avait révélé dans son livre « *Un président ne devrait pas dire ça* » en 2016 des informations militaires confidentielles. La proposition de destitution avait recueilli 79 signatures chez les Républicains, mais avait été rejetée par l'Assemblée Nationale. Dès lors, cela pose deux questions : Est-ce que révéler des informations militaires confidentielles peut être caractérisé comme une haute ou trahison ? De plus la procédure de destitution ne serait-elle pas en réalité un jugement politique ? Les juristes estiment que cette procédure vise essentiellement sa responsabilité politique, contredisant ainsi Georges Fenech, qui justifiait l'usage de cette procédure au nom de sa « responsabilité politique ». Or, le Président est irresponsable politiquement. Mais cela ne justifie pas pourquoi la procédure n'a pas abouti, qui plus est que Hollande en 2013 avait révélé à deux journalistes du Monde un projet classé « secret défense ». Le flou demeure encore quant aux actes pouvant entraîner la destitution du Président de la République. En revanche, il est possible d'expliquer pourquoi la procédure de destitution de François Hollande n'a pas abouti.

2) Le choix critiquable de mettre en place un jugement du Président par un organe de nature politique

L'article 68 nouveau dispose que la destitution du Président de la République est prononcée par le « Parlement constitué en Haute Cour ». L'alinéa 3 précise que c'est le président de l'Assemblée nationale qui préside la Haute Cour. L'alinéa 4 précise qu'il faut réunir deux tiers des voix. La lecture attentive de l'article 68 de la Constitution ne peut qu'interpeller le juriste soucieux de la bonne protection du principe de la séparation des pouvoirs. En effet, la Haute Cour, qui juge le Président de la République, est composée par des parlementaires, issus donc d'une institution politique. Il est juste de penser qu'il y a empiétement du législatif sur le pouvoir judiciaire. La destitution du Président de la République passerait ainsi par une responsabilité pénale qui se transformerait donc en responsabilité politique, comme aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni avec « l'impeachment » ? La question est légitime, d'autant plus que si la procédure de destitution de François Hollande n'a pas abouti, du fait notamment qu'il détenait une majorité à l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale a rejeté la proposition de résolution, de par sa majorité. En effet, les députés de la même couleur politique que François Hollande n'avaient aucun intérêt à vouloir destituer leur Président. Ils doivent leur mandat de député à son élection. Cela renforce le doute sur l'efficacité de la nouvelle procédure de destitution en raison de sa dimension frottement politisée. Ainsi, si la révision constitutionnelle a permis d'écarter certains conflits juridiques, elle en soulève d'autres aujourd'hui.