

# RESPONSABILITÉ DES PARLEMENTAIRES ET DU GOUVERNEMENT, EN DROIT ROUMAIN

Mircea CRISTE\*

## Abstract

*In public law, and specifically as far as constitutional law is concerned, the liability of those who hold a seat of power is incurred taking into account certain distinctive features derived from the interference with the political liability of those individuals.*

*On the other hand, it should be noted that the regulation of this form of liability is concerned not so much with the conditions of accountability, but rather with the circumstances of non-accountability. It is a form of liability closely linked to the mandate, which aims to protect a public authority or its representative from those actions likely to disrupt the proper exercise of a public service.*

*The analysis will focus upon the conditions under which is incurred the liability of members of Parliament and ministers in the Romanian constitutional system, underlying the fact that its ultimate goal is protecting the exercise of a mandate and of a state function.*

**Keywords:** *political liability, parliamentary immunity, governmental liability, legal liability.*

Parmi les différentes formes de responsabilité sociale, la responsabilité juridique représente une forme aggravée, tant par sa nature et ses traits, que par les conséquences qu'elle produit. La responsabilité juridique se présente, à son tour, sous diverses formes, en fonction de la branche de droit où elle est engagée. En droit constitutionnel, la responsabilité juridique apparaît comme étant, sinon secondaire, au moins adjacente à la responsabilité politique : l'action des gouvernants est considérée comme étant entrecroisée jusqu'à fusionner avec la position de l'autorité qu'ils représentent, raison pour laquelle, de cette perspective, la responsabilité individuelle est dissolue dans celle institutionnelle.

Il n'en va pas de même pour leurs actions non politiques, pour lesquelles la responsabilité des gouvernants devrait être engagée dans les conditions du droit commun. L'existence, dans ce cas, des règles spéciales s'explique par le souci que l'engagement d'une responsabilité de droit commun ne cache pas une sanction politique. Par conséquent, la réglementation de cette responsabilité ne vise pas tellement les conditions dans lesquelles elle est engagée, mais plutôt les circonstances dans lesquelles elle n'est pas engagée. Une fois les procédures démarrées, la responsabilité juridique de ceux qui agissent au nom du pouvoir ne présente plus de traits propres, étant soumise aux règles générales de la responsabilité pénale, civile ou

---

\* Professeur Dr. à la Faculté de droit de l'Université de l'Ouest de Timisoara.

contraventionnelle, comme une conséquence naturelle de l'existence d'un État de droit.

En partant de ces considérations, après avoir brièvement passé en revue l'évolution de la réglementation concernant cette responsabilité spéciale (1), nous allons observer qu'en droit roumain les parlementaires et les ministres ont, d'une part, une responsabilité politique qualifiée (2) et, d'autre part, une responsabilité juridique circonscrite (3).

## 1. Les trois I

*Immunité, irresponsabilité, inviolabilité* sont des notions qui soulignent le caractère d'exception de la responsabilité juridique en droit constitutionnel ou en droit international public. D'un côté, on a l'absence de toute responsabilité pour tous ou seulement pour certains actes effectués dans l'exercice de la fonction (*l'irresponsabilité*), et de l'autre, il est interdit de déclencher ou de continuer certaines procédures visant l'engagement de la responsabilité (*l'invocabilité* ou *l'immunité*).

Par rapport aux réglementations constitutionnelles modernes, force est de constater que le sens de la notion d'immunité<sup>1</sup> est identique à celui de la notion d'invocabilité<sup>2</sup>: les deux concernent l'exonération du titulaire d'une fonction de pouvoir des procédures de droit commun régissant l'engagement de la responsabilité, soit par l'interdiction d'en poursuivre quelques-unes, soit par l'octroi d'un privilège de juridiction. Aucune de ces deux notions ne conduit à la conclusion de l'absence définitive de la responsabilité juridique, les deux se limitant à circonscrire, sans équivoque, les conditions dans lesquelles elle s'engage<sup>3</sup>. Par contre, l'irresponsabilité fait que, pour les actes que sa sphère d'application couvre, la responsabilité n'existe pas, et partant qu'il n'y ait pas, non plus, des procédures à suivre en vue de son engagement.

Ces raisons nous permettent d'affirmer que, lorsque la responsabilité de droit public en général, et de droit constitutionnel en particulier, est en jeu, l'on devrait souligner que celle-ci intervient dans les conditions de la reconnaissance d'une irresponsabilité *et* d'une immunité opérant en faveur des titulaires de certaines fonctions publiques, dans les termes constitutionnels et légaux prévus.

Bien que l'article 72 de la Constitution couvre sous le même titre, *L'immunité parlementaire*, la réglementation de l'irresponsabilité et de l'immunité, notre

---

<sup>1</sup> Ayant des racines dans le droit médiéval, par rapport aux privilèges octroyés par l'Eglise, l'immunité désigne le fait de soustraire une personne ou une chose à l'application des règles de droit commun.

<sup>2</sup> La consécration de cette notion doit être corrélée avec la personne du monarque, intangible grâce à sa liaison avec la divinité (T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat elementar, tome II, București, Lumina LEX, 1998, p. 300).

<sup>3</sup> Dans la littérature de spécialité l'on a considéré que l'immunité des parlementaires représente une « réelle inviolabilité de ceux-ci » (A. L. Lorincz, « Urmărirea penală. Restrângerea imunității », *Revista de drept penal*, 2009, no 2, p. 45). D'autre part, l'on a estimé que l'immunité est « une cause d'irresponsabilité pénale, due soit à la qualité de l'auteur de l'infraction, soit aux circonstances dans lesquelles elle a été commise » (C. Sima, « Imunitatea prezidențială și parlamentară în dreptul penal român », *Revista de drept penal*, nr. 3/2009, p. 91).

conclusion est confirmée par le libellé de l'article 84 alinéa 2 de la Constitution, qui prévoit que « Le Président de la Roumanie jouit de l'immunité », pour ajouter immédiatement que « Les dispositions de l'article 72 alinéa (1) sont applicables de manière analogue ». Dans la littérature spécialisée, l'on a considéré que la rédaction de cette disposition est fautive, car contradictoire : d'une part, elle institue une immunité absolue, de l'autre, elle limite l'immunité aux votes ou aux opinions politiques exprimées dans l'exercice du mandat<sup>4</sup>. Si l'on comprend, par contre, l'immunité comme étant similaire à l'inviolabilité, toute contradiction s'efface. Ainsi, seulement la première thèse de l'article 84 alinéa 2 vise l'immunité, notamment l'impossibilité de déclencher des procédures d'engagement de la responsabilité juridique du Président, tandis que le deuxième paragraphe régit l'irresponsabilité de ce dernier pour les votes ou les opinions politiques exprimées dans l'exercice de son mandat.

À son tour, le législateur<sup>5</sup>, après avoir défini l'immunité en tant que « l'ensemble des dispositions légales qui assurent aux députés et aux sénateurs un régime juridique dérogatoire du droit commun dans leurs rapports avec la justice et dans le but de garantir leur indépendance », statue qu'elle n'est pas susceptible de suspension ou d'interruption, que l'on ne peut pas y renoncer et qu'elle peut être levée seulement par le Parlement. Or, il est évident que cette réglementation n'a pas pris en considération l'irresponsabilité, qui est perpétuelle, absolue et ne peut pas être levée par le vote des parlementaires.

L'irresponsabilité et l'immunité des gouvernants ont été réglementées en droit roumain bien avant la Constitution de 1991.

La Constitution de 1866, largement inspirée par la Constitution belge, la Constitution de 1923 et la Constitution de 1938 (adoptée lors de la dictature du Roi Charles II de Roumanie), ont toutes prévu l'irresponsabilité des parlementaires pour les votes et les opinions exprimées dans l'exercice de leurs mandats, aussi bien que l'immunité de ceux-ci lors de la session parlementaire pour tout fait commis, à l'exception des infractions flagrantes. Même dans ce dernier cas, l'arrestation ou la poursuite pénale est suspendue pendant la session<sup>6</sup>. En ce qui concerne les ministres, le Roi et chacune des chambres du Parlement pouvaient les mettre en accusation et les traduire devant la Haute Cour de Cassation et de Justice, qui statuait en chambres réunies. Au législateur ordinaire était confiée la tâche d'adopter une loi sur la responsabilité ministérielle<sup>7</sup>.

Les Constitutions du régime communiste de Roumanie (de 1948, 1952 et 1965) ont renoncé à la consécration de l'irresponsabilité des parlementaires, gardant

---

<sup>4</sup> Pour une analyse de ces opinions, voir D. Nițu, « Imunitatea Președintelui României în dreptul penal », *Dreptul*, 2012, no 2, pp. 208-210.

<sup>5</sup> Loi no. 96/2006, republiée au *Monitorul Oficial* no 459 du 25 juillet 2013.

<sup>6</sup> Art. 51-52 de la Constitution de 1866, art. 54-55 de la Constitution de 1923 et art. 56-57 de la Constitution de 1938. La possibilité de suspendre, sur requête du Parlement, une action en justice intentée à l'encontre d'un parlementaire, se retrouve aussi dans la Constitution de l'Allemagne Fédérale (art. 46 (4), v. H. Haibach, « Imunitatea parlamentară în Germania », *Caiete de Drept Penal*, 2009, no 2, p. 43) ou de la France (art. 26, v. J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 19<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2003, p. 645).

<sup>7</sup> Art. 101 de la Constitution de 1866, art. 98 de la Constitution de 1923 et art. 70 de la Constitution de 1938.

seulement des dispositions relatives à leur immunité à l'égard des faits pénaux, la traduction en justice pouvant être réalisée, dans ce cas-là, avec l'accord de l'organe législatif<sup>8</sup>. Cependant, les ministres étaient tenus responsables pour les faits pénaux commis dans l'exercice de leur fonction seulement aux termes de la première constitution communiste (article 73), les autres textes constitutionnels ne réglementant que la responsabilité politique de l'exécutif.

Lors du régime communiste de Roumanie, la responsabilité des gouvernants était donc inexistante. Seulement une éventuelle tombée en la disgrâce des dirigeants du Parti Communiste pouvait entraîner le déclenchement des procédures à l'encontre des gouvernants, comme il s'est passé au début des années 1952 et en 1968. La manière dont cette responsabilité était (ou, plutôt, elle n'était pas) réglementée dans la Roumanie communiste, nous fait penser à un tableau orwellien où, dans une société égalitariste, les uns étaient plus égaux que les autres. C'est probablement cette perception qui a marqué la classe politique formée immédiatement après les événements de 1989, qui voyait dans le statut privilégié d'élu de la nation un moyen de se mettre à l'abri de toute procédure judiciaire.

## 2. Une responsabilité politique qualifiée

Si du point de vue sémantique les opinions concernant l'immunité sont plutôt divergentes, la doctrine semble unanime lorsqu'elle estime que sa réglementation n'est pas conçue en considération d'une personne, mais d'une autorité, de la protection du mandat qui a été confié aux personnes ayant des fonctions publiques, en vue de son exercice à l'abri de toute pression susceptible d'agir à leur rencontre<sup>9</sup>.

Vu le caractère politique du mandat, la responsabilité des gouvernants devient une responsabilité surtout politique<sup>10</sup>, alors que la responsabilité juridique est transférée en général à l'État, qui se voit responsable pour les conséquences des actes adoptés par les gouvernants.

Les ministres ont une responsabilité politique solidaire devant le législatif (les Chambres réunies), qui peut adopter une motion de censure. Il existe aussi la possibilité d'adopter une motion à l'encontre d'un seul ministre (la motion simple),

---

<sup>8</sup> Art. 59 de la Constitution de 1948, art. 34 de la Constitution de 1952 et art. 61 de la Constitution de 1965.

<sup>9</sup> Șt. Deaconu, « Câteva aspecte de natură constituțională privind răspunderea Președintelui României », *Dreptul*, 2007, no 12, p. 24. À part l'irresponsabilité et l'immunité, il y a d'autres mesures de protection du mandat de parlementaire, telles les incompatibilités de toute sorte, l'indemnisation, les services et les avantages mis à la disposition des parlementaires, aussi bien que la transparence financière (Cour Constitutionnelle, déc. no 279 du 22 mars 2006, *Monitorul Oficial* no 323 du 11 avril 2006).

<sup>10</sup> Les gouvernants sont responsables pour la manière dont ils servent les intérêts de la nation aussi bien directement, à l'occasion des élections, qu'indirectement, devant les représentants du corps électoral (D. C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, tome I, București, C.H. Beck, 2007, p. 469). Selon le Professeur Deleanu, le refus des électeurs de réinvestir un élu « n'est pas une sanction politique, mais plutôt une forme d'expression de la démocratie réprobatrice, un désaveu du candidat » (I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, București, C.H. Beck, 2006, p. 601).

initiiée par un nombre d'au moins 50 députés ou par un quart du nombre des sénateurs, mais dans cette hypothèse il s'agit d'une responsabilité morale, d'un vote de blâme, puisque l'adoption de la motion ne rend pas obligatoire le départ du ministre visé par elle<sup>11</sup>.

La motion de censure peut être initiée par un quart au moins du nombre total des députés et des sénateurs, étant discutée et soumise au vote après un délai de trois jours à compter de la date où elle a été présentée, dans la séance commune des deux Chambres. L'adoption de la motion de censure à la majorité absolue des voix des députés et des sénateurs, majorité requise d'ailleurs pour l'investiture du Gouvernement, mène à la chute du Gouvernement et au déclenchement de la procédure pour l'élection d'un nouveau premier-ministre et d'un nouveau gouvernement. Si la motion de censure a été rejetée, les députés et les sénateurs signataires ne peuvent plus avoir l'initiative, au cours de la même session, d'une nouvelle motion de censure, hormis le cas où le Gouvernement engage sa responsabilité.

L'engagement de la responsabilité du Gouvernement ( art. 114 de la Constitution) est une procédure mixte: elle sert en même temps à exercer le contrôle parlementaire, puisqu'elle permet l'adoption d'une motion de censure, et à légiférer, car le projet de loi pour lequel le Gouvernement engage sa responsabilité est considéré adopté, si une telle motion n'a pas été initiée ou, bien qu'initiiée, a été rejetée. La disposition constitutionnelle ne fait aucune distinction quant à la nature du projet de loi en question, de sorte que celui-ci puisse viser soit une loi organique, soit une loi ordinaire, mais non pas une loi constitutionnelle, l'adoption d'une telle loi impliquant une procédure spéciale<sup>12</sup>. L'engagement de la responsabilité étant une motion de censure provoquée, il se déroule selon la procédure prévue pour la motion de censure. Les parlementaires peuvent opter pour une attitude active, consistant à rejeter le projet et à retirer la confiance accordée au Gouvernement par le biais d'une motion de censure, ou bien pour une attitude passive, dont le résultat direct est le maintien en fonction du Gouvernement, alors que le résultat indirect est l'adoption du projet de loi. La révision constitutionnelle de l'année 2003 a apporté une complétion importante au texte constitutionnel de 1991, dans ce sens que le projet de loi pour lequel le Gouvernement engage sa responsabilité peut être désormais modifié ou complété, selon le cas, avec les amendements acceptés par le Gouvernement.

L'article 72 (1) de la Constitution établit le cadre dans lequel une protection juridique inconditionnée et absolue est reconnue aux parlementaires roumains et, par analogie, aux euro-parlementaires<sup>13</sup>: les députés et les sénateurs ne peuvent être rendus responsables juridiquement des votes ni des opinions politiques exprimées dans l'exercice de leur mandat. Il s'agit d'une protection visant la liberté individuelle, de conscience et d'expression<sup>14</sup>, censée garantir le libre exercice du mandat de

<sup>11</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 148 du 21 février 2007, *Monitorul Oficial* no 162 du 07 mars 2007.

<sup>12</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 34 du 17 février 1998, *Monitorul Oficial* no 88 du 25 février 1998.

<sup>13</sup> Selon l'art. 10 du Protocole sur les privilèges et immunités de 8 avril 1965, pendant la durée des sessions du Parlement européen, les membres de celui-ci bénéficient sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays.

<sup>14</sup> Șt. Deaconu, *loc. cit.*, p. 24.

représentant de la nation. Quant aux actes intrinsèques au mandat<sup>15</sup>, l'irresponsabilité est absolue et perpétuelle, vu qu'elle ne puisse pas être suspendue ou levée, sans exclure toutefois la responsabilité disciplinaire ou politique du parlementaire, ni sa responsabilité pénale ou civile pour des faits commis en dehors du mandat, tels que les opinions exprimées dans les médias, l'incitation à la violence, la profération des insultes, le trafic de votes ou d'influence<sup>16</sup>.

L'article 72 (1) assure aux parlementaires une protection pour les opinions politiques exprimées *dans l'exercice* de leur mandat, et non pas *pendant* leur mandat. Autrement, l'irresponsabilité serait étendue au-delà des limites de l'exercice du mandat, exonérant les parlementaires de la responsabilité pour les opinions exprimées en dehors de l'activité parlementaire<sup>17</sup>.

### 3. Une responsabilité juridique circonscrite

Les gouvernants agissent non pas seulement en tant que titulaires de l'autorité, mais aussi en tant que membres communs de la société. Si dans la première hypothèse, pour les raisons déjà mentionnées, leur protection doit être aussi large que possible, dans la deuxième situation, dans un État de droit, leur protection ne devrait pas trop différer de celle reconnue aux autres citoyens. Cette protection minimale est due au souci de décourager les actes abusifs dirigés contre eux qui, sous l'apparence d'une procédure judiciaire commune, cacheraient des tentatives d'empêcher l'exercice normal de leur mandat. Il s'agit de maintenir un équilibre précaire, au risque de tourner vers une sorte d'impunité de nos élus<sup>18</sup>.

Le fait que le titulaire d'une fonction publique n'est pas responsable pour certains actes entrepris dans l'exercice de sa fonction ou qu'il jouit d'un privilège de juridiction, ne doit pas être considéré comme une exception au principe de l'égalité des citoyens devant la loi (fondement de l'État de droit), mais comme une garantie de l'exercice plénier et sans contrainte des compétences dévolues à la fonction, à l'abri de toute action chicaneuse.

C'est pour cette raison que la Cour Constitutionnelle a considéré que l'effacement de cette protection du texte de la loi fondamentale ne peut être qu'inconstitutionnel, car „il a comme effet la suppression de la garantie d'un droit fondamental de la

---

<sup>15</sup> Le vote, les amendements, les prises de parole, les questions et les interpellations, les rapports et les avis de la part de la commission dont le parlementaire fait partie etc.

<sup>16</sup> Voir I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României - Comentariu pe articole*, București, C.H. Beck, 2008, p. 678 et suiv.

<sup>17</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 279 du 22 mars 2006, *précitée*.

<sup>18</sup> La Cour de Strasbourg considère, à son tour, que « l'immunité parlementaire constitue une pratique ancienne, visant à assurer la liberté d'expression des représentants du peuple et à empêcher les procès pénaux abusifs susceptibles de porter atteinte à la fonction parlementaire » (CEDH, section I<sup>ère</sup>, Affaire *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, 20 avril 2006, 10180/04). Cependant, elle « ne saurait empêcher le jugement de certaines affaires qui n'ont pas de rapport avec l'exercice de la qualité de parlementaire » (CEDH, section I<sup>ère</sup>, Affaire *Tsalkitzis c. Grèce*, 16 novembre 2006, 11801/04).

personne occupant une dignité publique, violant ainsi les limites de la révision, telles que prévues dans l'article 152 alinéa (2) de la Constitution<sup>19</sup>.

La responsabilité des membres du Gouvernement pour les actes et les faits ayant rapport avec l'exercice de leur mandat, à part celle de nature politique, elle peut prendre la forme de la responsabilité juridique. Et si la première forme de responsabilité est une responsabilité collective, la seconde (celle de nature pénale) est, par son essence même, une responsabilité personnelle. Pourtant, la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, telle que décrite à l'article 109 alinéa 2 de la Constitution, a toujours des conséquences sur le plan politique, sa mise en œuvre aboutissant à la suspension de ceux-ci, soit *de jure*, s'ils ont été traduits en justice, soit par la décision du Président de la Roumanie, si les poursuites pénales ont été engagées contre eux<sup>20</sup>. Pendant la suspension, la solution à laquelle on peut recourir est soit l'intérim de la fonction, soit la révocation du ministre mis en cause, suivie de la nomination d'un nouveau ministre.

L'article 109, alinéa 2 de la loi fondamentale prévoit que seulement la Chambre des Députés, le Sénat et le Président de la Roumanie peuvent demander l'engagement des poursuites pénales à l'encontre des membres du Gouvernement pour les faits commis dans l'exercice de leurs fonctions, la compétence de jugement incombant à la Haute Cour de Cassation et de Justice. Même si elle n'institue pas une immunité gouvernementale<sup>21</sup>, cette disposition constitutionnelle limite l'engagement des poursuites pénales à l'encontre d'un membre du Gouvernement, parce qu'elle exclut la possibilité d'une saisine d'office, mais le circonscrit aux seuls faits commis dans l'exercice de la fonction de membre du Gouvernement, avec ou sans portefeuille, à l'exclusion des autres faits, qui n'ont pas de rapport avec cette qualité. La Cour Constitutionnelle a souligné que « lorsqu'ils demandent l'engagement des poursuites pénales à l'encontre de certains membres du Gouvernement, ou lorsqu'ils refusent de donner cours à une saisine dans ce sens, la Chambre des Députés, le Sénat et le Président de la Roumanie assument la responsabilité politique pour le bien-fondé de leur décision »<sup>22</sup>.

D'une manière discutable, la Cour Constitutionnelle a considéré que les trois titulaires du droit de demander l'engagement de la poursuite pénale à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour des faits commis dans l'exercice de sa fonction – la Chambre des Députés, le Sénat et le Président de la Roumanie – ne peuvent pas exercer ce droit à l'égard de tous les ministres. La Cour a interprété le texte constitutionnel dans le sens que le Sénat et la Chambre des Députés sont les titulaires exclusifs de ce droit à l'égard des seuls ministres qui font partie des Chambres

<sup>19</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 799 du 17 juin 2011, *Monitorul Oficial* no 440 du 23 juin 2011. La Cour de Karlsruhe, en réponse à la question concernant la nécessité de réglementer l'immunité parlementaire dans un Etat de droit, a statué aussi que, même dans un Etat de droit fonctionnel, les ingérences dans l'activité parlementaire, engendrées pour des raisons impropres ou arbitraires, ne peuvent pas être complètement exclues (H. Haibach, *loc. cit.*, p. 47).

<sup>20</sup> Voir Șt. Deaconu, « Câteva aspecte de natură constituțională... », *loc. cit.*, p. 27.

<sup>21</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 93 du 16 juin 1999, *Monitorul Oficial* no 300 du 28 juin 1999

<sup>22</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 1133 du 27 novembre 2007, *Monitorul Oficial* no 851 du 12 décembre 2007.

respectives, alors que l'engagement de la poursuite pénale des ministres qui ne sont pas membres du parlement relève de la compétence exclusive du Président de la Roumanie. La doctrine a donc remarqué, à juste raison, que « pratiquement, la Cour Constitutionnelle a créé une nouvelle immunité »<sup>23</sup>.

Dans la rédaction initiale de la loi sur la responsabilité ministérielle<sup>24</sup>, il était sans relevance, sous l'aspect du caractère dérogoire des règles de procédure applicables, le fait que la personne visée était encore ou n'était plus membre du Gouvernement. Selon l'Ordonnance d'urgence no. 3/2005<sup>25</sup>, les anciens membres du Gouvernement ne jouissaient plus d'une protection et d'une réglementation spéciale, les poursuites pénales et les procès déclenchés à leur encontre se déroulant selon les règles de procédure pénale de droit commun.

La Cour Constitutionnelle a statué que la dérogation des anciens membres du Gouvernement de la procédure pénale, en fonction d'un critère aléatoire, établi en concordance avec l'instant du déclenchement de la procédure lors du mandat ou après sa fin, représente une violation du principe de l'égalité de traitement, consacré par l'article 16 alinéa (1) de la Constitution. De même, la Cour a apprécié que la différenciation entre les ministres en fonctions et les anciens ministres viole aussi les prévisions de l'article 21, alinéa 3 de la Constitution relatives au droit à un procès équitable. La consécration de l'incidence des normes de procédure pénale de droit commun, lorsqu'il s'agit d'anciens membres du Gouvernement, entraîne, à leur égard, la privation quant aux garanties légales afférentes à la protection du mandat exercé lors d'une telle qualité, protection susceptible de subsister même après la fin dudit mandat<sup>26</sup>. D'ailleurs, dans une décision antérieure<sup>27</sup>, la Cour a souligné le fait que la loi sur la responsabilité ministérielle institue une mesure de protection du mandat exercé par les membres du Gouvernement, ayant donc le caractère objectif d'une garantie constitutionnelle d'ordre procédural, censée protéger l'intérêt public, soit l'accomplissement de l'acte de gouvernement par l'exercice du mandat. Cette mesure de protection de l'intérêt public subsiste aussi après la cessation du mandat des membres du Gouvernement, ce qui rend évident le fait que, pour les infractions commises pendant l'exercice de la fonction, la poursuite pénale des membres du Gouvernement doit se soumettre aux mêmes normes procédurales.

L'article 72 de la Constitution, dont le premier alinéa consacre l'irresponsabilité des parlementaires, établit dans les alinéas 2 et 3 que les députés et les sénateurs peuvent être poursuivis et traduits en justice en matière criminelle pour des faits qui n'ont pas de rapport avec les votes ou les opinions politiques exprimées dans l'exercice de leur mandat, mais qu'ils ne peuvent, à l'exception des infractions flagrantes, être perquisitionnés, détenus ou arrêtés sans l'autorisation de la Chambre dont ils font partie. La poursuite et la traduction en justice en matière criminelle ne peuvent être déclenchées que par le Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et

---

<sup>23</sup> Voir O. Rădulescu, P. Rosenberg, A. Tudor, *loc. cit.*, p. 223. Cour Constitutionnelle, déc. no 270 du 10 mars 2008, *Monitorul Oficial* no 290 du 15 avril 2008.

<sup>24</sup> La Loi nr. 115 republiée dans *Monitorul Oficial* no 200 du 23 mars 2007.

<sup>25</sup> Approuvée par la Loi no 90 publiée dans *Monitorul Oficial* no 322 du 15 avril 2005.

<sup>26</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 665 du 5 juillet 2007, *Monitorul Oficial* no 547 du 10 août 2007.

<sup>27</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 93 du 16 juin 1999, *précitée*.



de Justice, la compétence de jugement incombant à la Haute Cour de Cassation et de Justice. L'immunité parlementaire connaît une triple limitation.

Par rapport à la *personne*, elle est reconnue seulement aux députés et aux sénateurs, sans s'étendre aux membres de leurs familles. De même, elle ne s'étend pas à l'égard des autres participants à l'infraction.

Une autre limitation vise la *matière*. Dans le libellé initial du texte constitutionnel, l'immunité parlementaire était mise en jeu en matière pénale et contraventionnelle, et visait la garde à vue, l'arrestation, la perquisition *et la traduction en justice*. La révision constitutionnelle de 2003 a été réceptive aux critiques formulées à l'adresse de l'institution de l'immunité et l'a limitée, par conséquent, à la matière pénale et seulement à l'égard de la perquisition, de la garde à vue et de l'arrestation, la poursuite pénale et la traduction en justice des parlementaires pouvant désormais se dérouler sans l'autorisation de la Chambre dont font partie.

A l'avis de la Cour Constitutionnelle, étant donné que le texte constitutionnel ne fait aucune distinction à l'égard de la date de la commission des faits qui justifient la prise de ces mesures, c'est le moment de la prise de la mesure judiciaire qui est essentiel pour définir l'immunité parlementaire - placé obligatoirement à l'intérieur de la durée du mandat - et non pas la date de la commission du fait ayant engendré la mesure, qui peut être antérieure à l'élection de la personne concernée au rang des membres du Parlement<sup>28</sup>.

Une autre mesure à caractère protecteur consiste dans l'établissement de la compétence de jugement de la Haute Cour de Cassation et de Justice<sup>29</sup>. Ainsi, le parlementaire traduit en justice est sorti de la juridiction de l'instance à laquelle incomberait la compétence selon les règles générales, en vue d'être ainsi protégé contre les pressions et les inimités locales. D'autre part, on lui donne la possibilité d'être jugé par la Cour Suprême de Justice qui, par rapport à la position qu'elle détient dans le système judiciaire, présente les plus hautes garanties d'indépendance et d'impartialité. Si initialement la Cour Constitutionnelle a considéré que l'obtention d'un mandat de parlementaire ne saurait pas changer la compétence de jugement<sup>30</sup>, dans une jurisprudence plus récente elle a statué que la Haute Cour de Cassation et de Justice est compétente pour juger même dans les cas où le mandat de parlementaire a été obtenu ultérieurement à la saisine de l'instance<sup>31</sup>. Par symétrie, la perte de la

---

<sup>28</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 67 du 13 février 2003, *Monitorul Oficial* no 178 du 21 mars 2003. Il y a eu une voix de la doctrine selon laquelle une fois obtenue la permission de prendre une des mesures de la perquisition, de la garde à vue ou de l'arrestation, toute autre mesure peut être prise par la suite, sans l'obligation d'obtenir l'accord de la Chambre (V. Pașca, « Imunitatea parlamentară », *Dreptul* 2000, no 7, p. 12).

<sup>29</sup> Le projet actuel de révision constitutionnelle propos d'éliminer cette compétence en faveur d'une compétence de droit commun. Cette modification fut jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle (déc. no 80 du 16 février 2014, précitée), parce qu'elle anéanti une protection constitutionnelle et elle est discriminatoire quant aux parlementaires qui sont également membres du Gouvernement.

<sup>30</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 96 du 21 mars 2002, *Monitorul Oficial* no 308 du 9 mai 2002 et déc. no 235 du 10 septembre 2002, *Monitorul Oficial* no 750 du 15 octobre 2002.

<sup>31</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 67 du 13 février 2003, précitée, Cour Constitutionnelle, déc. no 433 du 13 septembre 2005, *Monitorul Oficial* no 870 du 28 septembre 2005.

qualité de parlementaire entraîne la perte du bénéfice consistant dans la possibilité d'être jugé par la Haute Cour de Cassation et de Justice<sup>32</sup>.

Lorsque le Parquet National Anticorruption a été créé, la Cour Constitutionnelle a conclu, de l'interprétation de l'article 131, alinéa 3 (« Les parquets fonctionnent auprès des instances de jugement »), que cette disposition n'exclut pas la possibilité qu'auprès d'une instance fonctionnent plusieurs parquets. Ainsi, il a été possible de prévoir que la nouvelle structure fonctionne auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice, sans que ses structures territoriales soient arrondies aux instances judiciaires. D'autre part, en ce qui concerne la possibilité que la compétence en matière de poursuite pénale et de traduction en justice des parlementaires incombe au Parquet National Anticorruption, la haute juridiction a statué que le texte constitutionnel ne précise pas que la poursuite pénale et la traduction en justice des ceux-ci peuvent être effectuées par un parquet qui fonctionne près de la Haute Cour de Cassation et de Justice. Par contre, la Constitution identifie le parquet exclusivement compétent pour effectuer la poursuite pénale et la traduction en justice - « le Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice » - ce qui exclut toute assimilation de ce dernier avec un autre parquet<sup>33</sup>.

Une troisième limite vise la commission d'une infraction *flagrante*, situation où la garde à vue et la perquisition d'un parlementaire sont permises, le ministre de la justice ayant toutefois l'obligation d'informer aussitôt le président de la Chambre dont fait partie le parlementaire sur sa détention et sa perquisition. La Chambre peut révoquer la mesure de la garde à vue, si elle constate que celle-ci n'est pas fondée. Il en découle que le Parlement se transforme en organe judiciaire, à côté du procureur et du juge, pouvant infirmer les mesures ordonnées par ceux-ci. Le Règlement de la Chambre des Députés permettait, à un moment donné, que dans la situation où la Chambre n'est pas réunie en séance, la compétence pour la révocation de la garde à vue revienne au Bureau permanent, ce qui représentait un ajout inadmissible au texte constitutionnel<sup>34</sup>.

L'immunité parlementaire et sa levée étant gouvernées par les dispositions constitutionnelles, ni les règlements des Chambre ni la loi ne pourraient modifier leur régime. Ainsi, il ne serait pas possible de réglementer la suspension de l'immunité, puisque cela signifierait la modification du statut constitutionnel du parlementaire et la suppression, pendant la suspension, de la protection constitutionnelle que représente l'immunité parlementaire. Or, cette protection ne peut pas être supprimée pendant une certaine période de temps, mais seulement interrompue en vue de l'application d'une règle procédurale coercitive, représentée par la garde à vue, l'arrestation ou la perquisition.

L'immunité une fois levée, l'obtention d'un nouveau mandat n'empêche pas le déroulement des procédures déjà démarrées. Selon les dispositions constitutionnelles

---

<sup>32</sup> E. S. Tănăsescu, « Câteva considerații cu privire la imunitatea parlamentară pe marginea unor decizii ale Curții Constituționale », *Revista de Drept Public*, 2003, nr. 1, p. 107, la Haute Cour de Cassation et de Justice, chambre criminelle, déc. no 2119 du 9 décembre 2009.

<sup>33</sup> Cour Constitutionnelle, déc. no 235 du 5 mai 2005, *Monitorul Oficial* no 462 du 31 mai 2005.

<sup>34</sup> L'inadvertance a été corrigée par la décision no 23 du 11 novembre 2003, qui a renoncé à cette disposition.

« il ne résulte pas qu'après le moment processuel de la saisine de l'instance, la continuation du jugement de la cause serait encore conditionnée par l'obtention d'autres autorisations successives, dans l'hypothèse où la personne en question accèderait, entre temps, à un nouveau mandat de parlementaire »<sup>35</sup>, « d'autant plus que chaque levée de l'immunité concerne des faits strictement déterminés du parlementaire, et non pas l'ensemble de sa personne »<sup>36</sup>.

Une situation spéciale se retrouve dans le cas des membres du Gouvernement, qui cumulent aussi la qualité de parlementaire bénéficiant de la protection que confère l'immunité prévue à l'article 72, alinéas 2 et 3 de la Constitution, de sorte que l'approbation de la Chambre dont ils font partie est nécessaire en vue de leur perquisition, garde à vue ou arrestation.

A la différence de l'irresponsabilité, l'immunité protège l'autorité d'une manière indirecte, moins saillante, priorité étant donnée à l'assurance de certains privilèges procéduraux en faveur du représentant de l'autorité. C'est pour cette raison que la consécration et la réglementation de l'immunité dans un État de droit fait l'objet de permanentes critiques, mais aussi des efforts d'amélioration.

Les médias présentent souvent des cas où les parlementaires se cachent derrière l'immunité pour échapper à la mise en œuvre de la responsabilité pour leurs faits, « parmi lesquels les plus fréquents sont ceux qui consistent à enfreindre les réglementations concernant *la circulation sur les voies publiques*, ayant souvent des conséquences extrêmement graves, telle la mort des victimes »<sup>37</sup>. La doctrine a constaté, en analysant la période 1992-2005, l'existence de « bien d'autres manières dont certains parlementaires roumains enfreignent la loi, quelques unes très graves – telles *le faux-monnayage, l'escroquerie, la falsification matérielle des écritures publiques ou authentiques, l'usage de faux etc.*, mais aussi *la diffusion de fausses informations* (infraction susceptible d'avoir des conséquences extrêmement graves pour la nation entière), *le détournement des fonds ou des biens, la fraude, l'association pour commettre des infractions, l'insulte, la calomnie, la corruption etc.* Enfin, il faut rappeler qu'un parlementaire a même mis en scène le vol de son propre automobile »<sup>38</sup>.

Cette réalité, conjuguée au fait que les organes de poursuite pénale subissent des pressions de la part des hommes politiques et que « les dossiers concernant les faits pénaux des élus sont soit tergiversés, soit classés, la compétence des organes de poursuite pénale étant elle-aussi soumise aux limites dues à l'immunité parlementaire »<sup>39</sup>, a engendré un contexte où la réglementation de l'immunité est perçue comme une manière de protéger plutôt le mandataire que le mandat<sup>40</sup>. Et cela

---

<sup>35</sup> Haute Cour de Cassation et de Justice, complet de 9 juges, déc. no 142 du 26 avril 2004.

<sup>36</sup> Haute Cour de Cassation et de Justice, complet de 9 juges, déc. no 2 du 24 janvier 2005.

<sup>37</sup> G. Vrabie, « Actualitatea concepției lui Constantin C. Angelescu privind imunitatea parlamentară », *Revista de Drept Public* 2005, no 3, p. 31.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Voir C. C. Angelescu, « Iresponsabilitatea membrilor adunărilor legiuitoare », *R.D.P.* 1935, no 1-4, p. 30, H. Haibach, *loc. cit.*, p. 48 et les Rapports de la Commission Européenne concernant les progrès réalisés par la Roumanie au titre du Mécanisme de Coopération et de Vérification ([http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2013\\_47\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf), [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_410\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf))

malgré le fait que c'est « le souci de protéger ceux qui entrent dans des rapports juridiques avec les parlementaires qui semble plus naturel que le souci de protéger nos élus »<sup>41</sup>.

Le Projet de révision constitutionnelle lancé par le Président de la Roumanie en 2011, proposait l'élimination du texte de la Constitution des conditions, même génériques, dans lesquelles s'engage la responsabilité des ministres, pour qu'elles soient désormais du ressort du législateur organique. Sans établir au moins un délai dans lequel ce dernier aurait dû légiférer, cette proposition aurait créé les prémisses de l'exercice d'une immense pression sur les ministres, laissés au bon gré des organes d'enquête et de poursuite pénale placés sous l'autorité du Président.

Le même projet, tout en gardant la compétence procédurale du Parquet auprès de la Haute Cour de Cassation et de Justice, proposait encore l'élimination de l'immunité à l'égard des mesures de perquisition, de garde à vue et d'arrestation prises à l'encontre des parlementaires pour les faits n'ayant pas de rapport aux votes ou aux opinions politiques exprimées dans l'exercice de leur mandat. Nous croyons que cette solution aurait ouvert, elle aussi, la voie à des possibles abus et pressions exercées à l'encontre des parlementaires « incommodes ». Le domicile, l'archive, la correspondance et les conversations téléphoniques de ces derniers pourraient faire l'objet d'un contrôle, sous prétexte d'une infraction qu'ils auraient commise, sans que l'enquête donne lieu à un procès.

La Commission présidentielle créée pour la rédaction d'un projet constitutionnel<sup>42</sup> proposait, à son tour, la réduction des limites de l'immunité. Ainsi, d'une part, les parlementaires allaient bénéficier d'une protection maximale pour les déclarations et les actions politiques assumées dans l'exercice du mandat, que celles-ci soient exprimées dans le cadre ou en dehors des séances. D'autre part, la demande d'engagement de la poursuite pénale allait être adoptée tacitement si elle n'était pas soumise au vote des parlementaires dans un délai raisonnable, à partir de la date de son dépôt au Parlement.

Au milieu de l'année passée, un ample projet de révision constitutionnelle fut initié par l'ancienne (très forte) majorité parlementaire. Repris ce printemps, ce projet, soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle, apporte une seule modification en ce qui concerne l'immunité des parlementaires. Il s'agit de l'abrogation des dispositions insérées dans l'alinéa 2 de l'art. 72, qui prévoyaient la compétence exceptionnelle de la Haute Cour de Cassation pour le jugement des parlementaires et du Parquet auprès de cette cour, pour leur poursuite pénale. L'instance constitutionnelle a considéré que, par cette modification, non seulement la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle des personnes ayant une fonction de dignité publique, mais aussi celle du droit à un procès équitable seraient supprimées, ce qui violerait les limites de la révision constitutionnelle (art. 152).

---

<sup>41</sup> G. Vrabie, *loc. cit.*, p. 34.

<sup>42</sup> La Commission Présidentielle d'Analyse du Régime Politique et Constitutionnel de Roumanie a été créée au mois de juin 2008, par une décision du Président de la Roumanie, dans le but de rédiger un document qui identifie les limites politiques et constitutionnelles du régime de gouvernement et qui trace le cadre du débat concernant la révision de la Constitution et la réorganisation des institutions de l'État.

D'autre part, les dispositions concernant la compétence de la Haute Cour sont maintenues dans la situation du Président de la Roumanie et des membres du Gouvernement. En plus, il existerait une discrimination entre les parlementaires qui sont ministres et ceux qui n'ont pas cette qualité.

#### **4. Conclusions**

L'irresponsabilité et l'immunité constituent la garantie du fait que les titulaires de certaines fonctions publiques exercent leurs attributions non seulement à l'abri des interventions chicanesuses provenant des certaines personnes privées ou autorités publiques, mais aussi sans la crainte que cet exercice puisse attirer, à présent ou à l'avenir, certaines sanctions juridiques.

Comprises et utilisées dans ce sens, les deux institutions juridiques représentent un véritable bouclier dont la protection est offerte aux titulaires des fonctions publiques dans l'exercice de leur mandat. Lorsque, sous l'empire de la corruption, elles sont perçues comme un privilège personnel, comme un profit tiré de l'exercice abusif d'une certaine fonction publique, elles ne représentent qu'un paravent servant à cacher l'impunité de tout acte ou comportement qui en relève.