Strasbourg, le 20 octobre 2026 **CDL-AD(2026)025**

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT ACTUALISÉ

SUR

LA RELATION ENTRE RESPONSABILITÉ POLITIQUE ET RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MINISTRES

CADRE JURIDIQUE ET PROCÉDURES DE POURSUITE PÉNALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT DANS LES ÉTATS MEMBRES DE LA COMMISSION DE VENISE

Adopté par la Commission de Venise
à sa 148e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2026)

sur la base des observations de

Mme Claire BAZY-MALAURIE (experte, ancienne présidente)
Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (experte, ancienne membre)
M. Tuomas OJANEN (membre, Finlande)

« Ce document a été traduit de sa langue originale à l'aide d'un service de traduction automatique et vérifié par un relecteur humain au Secrétariat de la Commission de Venise. Malgré tous les efforts déployés pour assurer l'exactitude de la traduction, aucune garantie n'est donnée quant à son exhaustivité ou à son exactitude. En cas de divergence ou de différence d'interprétation, la version originale fait foi ».

Table des matières

I. Introduction 3
II. Contexte et portée du rapport 3
III. Responsabilité politique et juridique et poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement 5
IV. Cadre juridique et procédures relatifs aux poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement. 6
A. Procédures pénales ordinaires 7
B. Procédures pénales ordinaires ou spéciales selon que le ministre ayant commis les faits agit à titre privé ou officiel. 9
C. Régimes procéduraux spéciaux 10
1. Exclusion de responsabilité 10
2. Immunité *au sens strict* ou inviolabilité 11
a. Ouverture de la procédure 14
b. Juridiction compétente 16
3. Remarques générales sur les régimes procéduraux spéciaux 20
D. Application des règles relatives à la responsabilité pénale des ministres dans la pratique. 21
V. Évaluation des cadres juridiques et des procédures relatifs à la responsabilité pénale des ministres 23
A. Remarques générales 23
1. Égalité devant la loi : procédures pénales ordinaires 25
2. Immunités ministérielles 25
a. Non-responsabilité des membres du gouvernement pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions. 25
b. Dérogation au principe d'égalité devant la loi : l'immunité au sens strict ou l'inviolabilité 27
VI. Conclusions 32

I. Introduction

1. Par lettre du 14 janvier 2026, l'ancien Président de l'Assemblée parlementairela Commission de Venise du Conseil de l'Europe d'élaborer un rapport sur les meilleures pratiques concernant la question et la procédure de poursuite pénale à l'encontre des membres du gouvernement dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. Le présent rapport a été élaboré sur la base des observations formulées par Mme Bazy-Malaurie, Mme Biglino Campos et M. Ojanen, ainsi que des résultats de la réunion en ligne tenue le 14 avril 2026. Le rapport a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions des droits fondamentaux et de la protection des minorités nationales du 8 octobre 2026 et adopté par la Commission de Venise lors de sa 148esession plénière (Venise, 9-10 octobre 2026).

II. Contexte et portée du rapport

3. La question des bonnes pratiques et des procédures en matière de poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement est étroitement liée à la question plus large de *la relation entre responsabilité politique et responsabilité juridique,* et la Commission de Venise abordera la demande sous cet angle.

4. En 2013, la Commission a adopté un rapport intitulé « la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres »[1] , à la suite de la demande de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire (APCE) dans le cadre de du rapport sur « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale ». L'objectif de ce rapport était « l'élaboration de critères objectifs permettant de distinguer les cas dans lesquels les élus ne devraient être tenus que politiquement responsables de leurs actes de ceux dans lesquels une responsabilité pénale serait de mise ».

5. La résolution 2381 (2021) de l'APCE[2] a abordé le risque que des procédures pénales soient utilisées à l'encontre de discours politiques, en soulignant l'effet dissuasif que des poursuites disproportionnées ou motivées par des considérations politiques peuvent avoir sur le débat démocratique. La résolution 2188 (2017)[3], bien que de portée plus large, a identifié des menaces systémiques pesant sur l'État de droit, notamment l'utilisation abusive des mécanismes de justice pénale à l'encontre d'acteurs politiques et les faiblesses de l'indépendance judiciaire susceptibles de compromettre l'équité et la crédibilité des poursuites impliquant des hauts fonctionnaires.

6. Depuis 2013, des évolutions importantes ont eu lieu dans le paysage juridique et institutionnel des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que dans la pratique des instances européennes et internationales concernées. Il s'agit notamment de l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour»), des activités de suivi et d'élaboration de normes du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), ainsi que des cadres d'évaluation de l'État de droit mis au point par la Commission européenne.

7. La Commission rappelle que son rapport de 2013 portait sur l'élaboration de critères permettant de distinguer la responsabilité politique de la responsabilité pénale des membres du gouvernement. Si cette distinction reste pleinement valable, les évolutions observées ces dernières années suggèrent que la question se pose de plus en plus sous l'angle de la

[1] Commission de Venise, CDL-AD(2013)001
[2] Résolution 2381 (2021) « Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat ? ».
[3] Résolution 2188 (2017), « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – Exemples sélectionnés ». Voir également Résolution 1950 (2013), « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale ».

garantie d'une responsabilité pénale effective tout en évitant la politisation des procédures pénales. Cette évolution a des répercussions sur le cadre régissant les poursuites à l'encontre des membres du gouvernement. Le présent rapport s'appuie donc sur l'analyse de 2013, tout en mettant davantage l'accent sur les cadres juridiques et les procédures de poursuites à l'encontre des membres du gouvernement.

8. Trois catégories de responsables élus peuvent, en principe, engager à la fois une responsabilité politique et une responsabilité juridique : (i) les chefs d'État, (ii) les ministres (y compris les Premiers ministres et tous les membres du gouvernement), et (iii) les membres du Parlement (MPs). Dans la plupart des systèmes constitutionnels, les règles et procédures applicables diffèrent selon chaque catégorie. Les chefs d'État et les députés bénéficient souvent, pour différentes raisons, d'un degré d'immunité face à la responsabilité juridique plus élevé que les ministres. Dans la pratique, les controverses concernant la relation entre responsabilité politique et responsabilité juridique ont le plus souvent porté sur les ministres. Afin de répondre à la question posée par l'Assemblée parlementaire, le présent rapport traitera de la responsabilité pénale en mettant particulièrement l'accent sur les questions relatives aux poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement.

9. Comme déjà souligné dans le rapport de 2013, la relation entre la responsabilité juridique et la responsabilité politique des ministres constitue une question fondamentale, complexe et souvent sensible en droit constitutionnel. Il subsiste une grande diversité parmi les États membres du Conseil de l'Europe quant à la manière dont cette relation est réglementée. Aucun modèle unique ne prévaut, et aucune norme européenne uniforme de droit contraignant n'a émergé, à l'exception de celles qui peuvent être déduites de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention). Une analyse comparative exhaustive nécessiterait non seulement un examen des règles et procédures juridiques, mais aussi de leur interprétation et de leur application dans la pratique. Compte tenu des contraintes du présent rapport, il n'a pas été possible de mener une étude comparative approfondie, et seuls quelques exemples pertinents sélectionnés[4] seront cités.

10. Le rapport tient compte des informations fournies par les correspondants nationaux, ainsi que des recherches menées par le Secrétariat de la Commission de Venise. Ces sources donnent un aperçu des principales caractéristiques des systèmes nationaux, même si elles n'en offrent pas une image exhaustive. Bien que ces documents donnent un aperçu des caractéristiques importantes, certaines informations pertinentes ne sont pas couvertes, et ils ne doivent pas être considérés comme exhaustifs. Par ailleurs, la relation entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres ne peut être analysée que du point de vue interne des différents systèmes juridiques, puisque la responsabilité politique s'exerce exclusivement dans ces sphères. C'est pourquoi, à l'instar du rapport adopté par la Commission en 2013, ce nouveau rapport ne traite ni de l'immunité reconnue en droit international aux chefs d'État, aux chefs de gouvernement et aux ministres des Affaires étrangères, ni des exceptions à cette immunité prévues à l'article 27 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Selon cet article, les chefs d'État ou de gouvernement et les membres d'un gouvernement ne sont pas exemptés de leur responsabilité pénale en vertu du Statut.

11. La majeure partie du rapport est consacrée à la description, à l'analyse et à l'évaluation des règles relatives au champ d'application des poursuites pénales à l'encontre des ministres, ainsi qu'à la mesure dans laquelle leur responsabilité pénale peut être appréciée au regard de l'application des règles d'immunité. Le rapport commence par clarifier la notion de poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement et son lien avec la responsabilité « politique » et « juridique », puis examine la notion d'immunité en tant que protection juridique destinée à préserver le pouvoir exécutif de toute pression judiciaire ou politique pendant la durée de son

[4] Ces exemples ne sont présentés qu'à des fins de comparaison ; leur mention ne signifie pas que la Commission de Venise les approuve tacitement et implicitement en tant que bonnes pratiques ou comme étant compatibles avec l'État de droit et les droits humains.

mandat, afin de garantir que les ministres puissent effectivement exercer leurs fonctions (III). Il présente ensuite un aperçu comparatif des cadres juridiques et des procédures régissant l'ouverture et le déroulement des poursuites pénales dans les systèmes constitutionnels des États membres de la Commission de Venise, ainsi que des immunités procédurales susceptibles d'empêcher ou de limiter les poursuites et de leur application dans la pratique (IV), suivi d'une évaluation des principaux défis et préoccupations (V), en particulier la mesure dans laquelle l'ouverture et le déroulement des poursuites pénales peuvent être influencés par des considérations politiques. L'élaboration de critères et de lignes directrices européens communs constitue une tâche plus ardue, compte tenu de la grande diversité des règles et traditions nationales. Vers la fin du rapport (VI), des propositions relatives à de telles normes et lignes directrices sont toutefois formulées.

III. Responsabilité politique et juridique et poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement

12. Comme dans son rapport de 2013, la Commission de Venise utilisera le terme de responsabilité ministérielle « politique » au sens large, couvrant toutes les façons dont un ministre peut être « tenu pour responsable (*accountable)* » d'actions politiques, allant de la simple critique au Parlement ou dans les médias, à l'échec électoral, en passant par les résultats de procédures plus formelles de contrôle et de surveillance parlementaires, notamment la séance des questions, les auditions en commission, les commissions d'enquête spéciales, etc. Dans les systèmes parlementaires, la forme ultime de responsabilité politique des ministres est le vote de défiance, qui oblige le ministre (et parfois l'ensemble du gouvernement) à démissionner. Les ministres peuvent être tenus politiquement responsables non seulement par l'opposition, mais aussi par les médias, par l'opinion publique, voire par leur propre Premier ministre[5].

13. La responsabilité ministérielle « juridique » est un concept plus restreint, qui ne couvre que les cas où un ministre enfreint la loi, lorsqu'il existe des conséquences juridiques potentielles pouvant entraîner des sanctions pénales ou d'autres formes de sanctions juridiques, telles que des sanctions civiles. La responsabilité « pénale » des ministres est une sous-catégorie de la responsabilité juridique.

14. Les poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement s'inscrivent dans un cadre constitutionnel et procédural distinct d'immunité, visant à garantir à la fois une responsabilité effective et une protection contre l'utilisation abusive du droit pénal, afin que les ministres puissent exercer leurs fonctions officielles sans craindre de poursuites personnelles, ce qui assure la stabilité gouvernementale et une gouvernance efficace. L'immunité est donc destinée à servir l'intérêt général, mais elle doit en même temps être limitée afin de ne pas faire obstacle à la justice ou à la responsabilité. Sa levée ou sa limitation est essentielle pour garantir que les ministres ne soient pas au-dessus des lois.

15. À l'instar des membres du Parlement, il existe deux formes principales d'immunité ministérielle. En effet, l'« immunité », au sens large, couvre à la fois la question de savoir si les membres du gouvernement peuvent ou non être tenus pour responsables d'une infraction, et celle de déterminer dans quelles conditions juridiques et institutionnelles des poursuites pénales peuvent être légitimement engagées et menées, conformément aux exigences de l'État de droit, telles qu'elles sont reflétées dans la liste de contrôle actualisée de la Commission de Venise sur l'État de droit[6] et dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La première catégorie est généralement désignée sous le nom de « non-responsabilité » et exclut toute responsabilité juridique. La non-responsabilité ministérielle est souvent de nature fonctionnelle et couvre les avis émis en qualité officielle de ministre, accordant ainsi une liberté

[5] Commission de Venise, CDL-AD(2024)016 , Rapport sur les relations entre le Parlement et le gouvernement : confiance et responsabilité, § 51.
[6] Commission de Venise, CDL-AD (2025)002 , La liste actualisée des critères de l'État de droit.

d'expression plus étendue que celle dont jouissent les citoyens ordinaires. L'exonération de responsabilité est inaliénable et se poursuit après la fin du mandat ministériel. La deuxième catégorie concerne les règles relatives à l'« inviolabilité », ou immunité *au sens strict*, c'est-à-dire une protection spéciale accordée aux membres du gouvernement accusés d'avoir enfreint la loi, généralement contre l'arrestation, la détention, les poursuites, etc. L'inviolabilité vise à préserver l'intégrité et le fonctionnement du gouvernement. L'inviolabilité est généralement interprétée de manière plus restrictive que la non-responsabilité, avec davantage d'exceptions ; elle peut être levée pour permettre la poursuite des ministres et prend fin avec le mandat. Parmi les États dotés de telles règles, il existe également de grandes différences quant à leur application pratique, et dans certains pays, elles sont considérées comme obsolètes et ne sont pas invoquées.

16. Le débat s'est intensifié dans de nombreux pays, *notamment* dans le cadre des travaux du GRECO, sur le rôle et la fonction des règles relatives à l'immunité en général et à l'« inviolabilité » en particulier – ce qui a conduit, dans certains cas, à des réformes qui ont le plus souvent servi à limiter la portée de l'immunité ou à faciliter sa levée.

IV. Cadre juridique et procédures relatifs aux poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement.

17. Comme précisé ci-dessous, dans un certain nombre de pays, les poursuites à l'encontre des membres du gouvernement suivent les mêmes règles générales de procédure pénale que celles applicables à la poursuite de toute infraction pénale ordinaire commise par un citoyen ordinaire. D'autres pays établissent une distinction entre les actes commis par les ministres à titre privé ou à titre officiel, en prévoyant un cadre spécial pour engager la responsabilité pénale des ministres, en fonction de la nature de l'infraction ou des circonstances dans lesquelles celle-ci a été commise. Il peut s'agir d'une haute juridiction spécifique (une Cour constitutionnelle ou une cour à composition modifiée), ou d'un tribunal *ad hoc*. De plus, l'application pratique du cadre procédural peut varier selon que le membre du gouvernement est ou non simultanément député. D'autres considérations relatives à la non-responsabilité (considérée comme une immunité contre toute procédure judiciaire pour des opinions ou des remarques liées à l'exercice de ses fonctions) ou à l'inviolabilité (considérée comme une immunité *au sens strict*, c'est-à-dire une protection spéciale accordée aux membres du gouvernement contre les conséquences juridiques découlant de violations de la loi, généralement contre l'arrestation, la détention, les poursuites et les sanctions) peuvent également entrer en ligne de compte.

18. Les membres du gouvernement sont souvent également députés. En **Irlande**, les membres du gouvernement doivent être membres des *Chambres de l'Oireachtas* ; au **Canada,** ils appartiennent normalement à la Chambre des communes ou, moins fréquemment, au Sénat. Dans d'autres pays, ils peuvent cumuler ces deux fonctions, comme par exemple en **Lettonie**, où les membres du gouvernement ne bénéficient pas de l'immunité et peuvent en principe être tenus pénalement responsables en vertu du droit pénal ordinaire et faire l'objet d'une procédure pénale ordinaire, à moins qu'ils ne soient également membres de la *Saeima*, comme c'est également le cas en **République tchèque**[7], en **Pologne**, au **Danemark**[8] ou en **Autriche**[9], où les ministres peuvent être simultanément députés, auquel cas ils conservent leur immunité parlementaire.

[7] Dans un tel cas, les règles constitutionnelles relatives à l'immunité parlementaire s'appliquent. En vertu de l'article 27 de la Constitution de la République tchèque, un député ou un sénateur ne peut faire l'objet de poursuites pénales qu'avec le consentement de la chambre du Parlement dont il est membre.

[8] Les ministres ne bénéficient d'aucune immunité, à l'exception de ceux qui sont simultanément membres du *Folketing*, auquel cas s'applique l'article 57 de la Constitution, qui dispose qu'« aucun membre du Folketing ne peut être poursuivi ou emprisonné de quelque manière que ce soit sans le consentement du *Folketing*, à moins qu'il ne soit pris en flagrant délit »

[9] Les ministres peuvent toutefois décider de suspendre leur mandat parlementaire pendant la durée de leur mandat ministériel

A. Procédures pénales ordinaires

19. Dans un certain nombre d'États, les membres du gouvernement sont soumis exclusivement aux procédures pénales ordinaires. Dans ces systèmes, les enquêtes et les poursuites pénales relèvent de la compétence des autorités de poursuite ordinaires, et les affaires sont jugées par les tribunaux ordinaires sans aucun régime procédural particulier.

20. Ce modèle reflète un engagement fort en faveur du principe d'égalité devant la loi et réduit le risque d'impunité, qui peut exister dans les systèmes recourant à des procédures spéciales. Il traduit une séparation stricte entre la fonction politique et la justice pénale et est de plus en plus répandu dans les systèmes offrant de solides garanties d'indépendance du ministère public.

21. Parmi les exemples illustrant ce modèle, on peut citer **l'Arménie**[10], **l'Autriche**[11], **le Canada**[12], **Chypre**[13], **la République tchèque**[14], **l'Irlande**[15],

[10] Aucune disposition spécifique ne régit la responsabilité pénale des membres du gouvernement (Premier ministre, vice-Premiers ministres, ministres). Si la Constitution protège explicitement le président, elle n'établit toutefois aucun régime d'immunité comparable pour les membres du gouvernement. La responsabilité pénale en Arménie est régie par le Code pénal et le Code de procédure pénale adoptés en 2021 et promulgués en 2022. Les membres du gouvernement sont soumis à la juridiction pénale ordinaire, à l'instar des autres fonctionnaires. De même, aucune garantie procédurale ni restriction spécifique ne s'applique dans les affaires impliquant l'arrestation ou la détention d'un membre du gouvernement

[11] En Autriche, il n'existe pas d'immunité générale contre les poursuites pénales pour les actes officiels accomplis par les membres du gouvernement. Les membres du gouvernement sont pleinement responsables des infractions pénales prévues par le Code pénal. Néanmoins, une procédure spéciale de destitution est possible.

[12] Au Canada, il n'existe pas d'immunité contre les poursuites pénales pour les ministres, dans la mesure où ceux-ci sont nécessairement membres du Parlement. « Un député soupçonné, inculpé ou condamné pour une infraction pénale se trouve exactement dans la même situation que tout autre citoyen, à moins que l'infraction en question ne soit liée aux travaux du Parlement » (voir Maingot, Parliamentary Privilege in Canada, 2e éd., p. 162).

[13] Contrairement au président de la République, les ministres ne bénéficient d'aucune immunité constitutionnelle particulière contre les poursuites pénales. Les articles 46 à 54 de la Constitution de la République de Chypre ne prévoient aucune restriction ni procédure particulière concernant les poursuites pénales à l'encontre des ministres. De plus, la Constitution n'établit pas de catégorie particulière d'« infractions ministérielles » ni de compétence distincte pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions ministérielles. Les ministres sont donc soumis au système pénal ordinaire. Les poursuites pénales à leur encontre ne nécessitent pas d'autorisation parlementaire, ne relèvent pas d'une juridiction spéciale ni d'un tribunal spécial et sont menées devant les tribunaux pénaux ordinaires.

[14] En République tchèque, la responsabilité pénale des membres du gouvernement n'est pas régie par un régime spécial qui leur conférerait une immunité de poursuites du fait de leur fonction. Les membres du gouvernement, y compris le Premier ministre et les ministres, sont pénalement responsables en vertu des dispositions ordinaires du droit pénal, en particulier du Code pénal (loi n° 40/2009 Coll.). Lorsque des ministres commettent une infraction pénale, ils peuvent donc être poursuivis et jugés par les autorités ordinaires chargées des procédures pénales, au même titre que toute autre personne. Le Premier ministre et les ministres peuvent toutefois bénéficier de l'immunité parlementaire, à condition qu'ils soient députés, ce qui n'est pas rare. En ce qui concerne les députés ou les sénateurs, conformément à l'article 27 de la Constitution de la République tchèque, ils ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales qu'avec l'accord de la chambre du Parlement dont ils sont membres. Si la chambre refuse de donner son accord, aucune poursuite pénale n'est possible pendant la durée du mandat parlementaire, bien qu'elle puisse être engagée après la fin de ce mandat.

[15] Dans cet aperçu comparatif, la responsabilité pénale des membres du gouvernement est examinée indépendamment du fait que le ministre en question occupe ou non simultanément un siège au Parlement. L'Irlande présente toutefois une situation particulière à cet égard. En vertu de l'article 28, paragraphe 7, de la Constitution irlandaise, les membres du gouvernement doivent être membres du Parlement (Chambres de l'Oireachtas). En conséquence, bien que le cadre juridique applicable ne contienne aucune disposition législative particulière régissant la responsabilité pénale des ministres en leur qualité de ministres, ceux-ci sont, en vertu de leur statut parlementaire prévu par la Constitution, soumis à deux dispositions spécifiques relatives à leur responsabilité pénale en tant que députés (article 15, paragraphe 13, de la Constitution irlandaise). La première est une immunité d'arrestation restreinte, dont la portée se limite à garantir l'accès et la présence dans l'enceinte des *Chambres de l'Oireachtas*. La seconde correspond à l'irresponsabilité pour les propos ou autres déclarations tenus par un député au sein des Chambres.

la Lettonie[16], le Liechtenstein[17], **le Luxembourg[18]**, **la République de Moldava[19]**, **Monaco[20]**, **le Maroc[21]**, **la Pologne[22]**, (toutefois, lorsque les ministres sont également membres du Sejm ou du Sénat, le consentement de la chambre concernée est requis pour engager des poursuites), **la Slovaquie[23]**, **la Slovénie[24]**, et le **Royaume-Uni[25]**.

---

[16] En ce qui concerne les membres de la *Saeima* (Parlement), ils bénéficient d'une immunité en matière de « non-responsabilité » : ils ne peuvent être poursuivis dans le cadre d'aucune procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire en rapport avec leur vote ou leurs opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions. Les membres du gouvernement sont soumis à la procédure pénale ordinaire. Ils peuvent en principe être tenus pénalement responsables en vertu du droit pénal ordinaire. La Constitution n'accorde pas aux ministres une immunité pénale générale du simple fait de leur fonction. Toutefois, les ministres qui sont également membres de la Saeima bénéficient des protections constitutionnelles (inviolabilité) applicables à tous les membres *de la Saeima* et, conformément à l'article 30 de la Constitution, aucune poursuite pénale ne peut être engagée à l'encontre d'un membre de la Saeima sans le consentement de celle-ci (il ne peut être arrêté, fouillé ni voir sa liberté individuelle restreinte sans le consentement *de la Saeima*, sous réserve de l'exception constitutionnelle prévue en cas de flagrant délit)

[17] Au Liechtenstein, les membres du gouvernement sont soumis à la même responsabilité pénale que les autres organes de l'État. Cela s'applique en particulier aux infractions de corruption et d'abus de pouvoir. Ces dispositions sont inscrites à l'article 22 du code pénal (*Strafgesetzbuch*), aux articles 302 à 313. Elles ne font aucune distinction entre les membres du gouvernement et les autres fonctionnaires. Néanmoins, une procédure spéciale de destitution est possible (voir ci-dessous).

[18] Au Luxembourg, les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, et cette responsabilité continue de s'appliquer après la fin de leur mandat. Seul le procureur de la République peut engager et mener des poursuites pénales à l'égard de tels actes. La responsabilité pénale des membres du gouvernement est appréciée par les *juridictions de droit commun* conformément aux règles ordinaires de procédure pénale. L'intervention du Parlement se limite à l'autorisation de l'arrestation d'un membre du gouvernement en vertu de l'article 94, paragraphe 4, de la Constitution.

[19] La Constitution de la République de Moldava ne prévoit pas d'immunité pénale pour les membres du gouvernement, ni n'établit de procédure constitutionnelle spéciale pour autoriser des poursuites pénales à leur encontre. Ils sont soumis au principe d'égalité devant la loi et peuvent être tenus pénalement responsables en vertu des dispositions générales du Code pénal et du Code de procédure pénale. Le cadre juridique pertinent est complété par la législation régissant le statut des personnes occupant des fonctions publiques et par la législation en matière d'intégrité

[20] À Monaco, ni le ministre d'État (qui exerce les fonctions de Premier ministre) ni les ministres-conseillers (membres du gouvernement, politiquement responsables devant le Prince) ne bénéficient d'une quelconque forme d'immunité pénale ou d'exemption de poursuites. Ils peuvent donc faire l'objet de poursuites pénales selon les règles de droit commun pour des infractions commises tant dans l'exercice de leurs fonctions qu'en dehors de leur capacité officielle. Monaco ne dispose pas de juridiction spéciale ou spécifique pour le jugement des ministres ; ceux-ci sont jugés devant les tribunaux de droit commun.

[21] En vertu de l'article 94 de la Constitution marocaine de 2011, les membres du gouvernement engagent leur responsabilité pénale devant les tribunaux du Royaume pour les infractions pénales commises dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, la législation d'application destinée à réglementer la procédure régissant la responsabilité pénale des ministres n'a pas encore été adoptée.

[22] Conformément à l'article 156, paragraphe 1, de la Constitution de la République de Pologne, les membres du gouvernement peuvent être tenus pour responsables devant le Tribunal d'État pour les infractions pénales commises dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, en vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la loi sur le Tribunal d'État, ils ne peuvent être tenus pénalement responsables devant le Tribunal d'État que si le *Sejm*, dans sa résolution visant à les traduire en justice devant le Tribunal d'État, a jugé opportun de poursuivre conjointement leur responsabilité constitutionnelle et pénale. Dans le cas contraire, les membres du gouvernement sont pénalement responsables de ces infractions devant les tribunaux pénaux ordinaires. En règle générale, ils ne bénéficient pas de l'immunité pénale du fait de l'exercice de leurs fonctions ministérielles. Une exception s'applique lorsqu'un ministre exerce simultanément le mandat de membre du *Sejm* ou du Sénat. Dans ce cas, le ministre bénéficie de l'immunité parlementaire en vertu de l'article 105 de la Constitution. Par conséquent, l'accord préalable de la chambre compétente du Parlement est requis avant qu'une procédure pénale puisse être engagée à l'encontre de cette personne.
Pour les infractions pénales ne relevant pas du champ d'application de l'article 156, paragraphe 1, de la Constitution de la République de Pologne, c'est-à-dire les infractions non commises dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du gouvernement peuvent être poursuivis et jugés devant les tribunaux pénaux ordinaires au même titre que tout autre individu.

[23] Il n'existe pas de régime particulier de responsabilité pénale des ministres (membres du gouvernement) en Slovaquie. Toute poursuite pénale engagée à leur encontre est traitée par les tribunaux pénaux ordinaires, conformément aux règles habituelles de compétence prévues par le code de procédure pénale. Contrairement aux députés, ils ne bénéficient d'aucune immunité

[24] Les membres du gouvernement sont, en règle générale, soumis au système pénal ordinaire, et les ministres peuvent faire l'objet d'une enquête et être poursuivis conformément aux règles ordinaires de procédure pénale, comme toute autre personne. Toutefois, l'Assemblée nationale peut en outre engager une procédure spéciale de mise en accusation constitutionnelle devant la Cour constitutionnelle en cas de violations de la Constitution ou de

B. Procédures pénales ordinaires ou spéciales selon que le ministre ayant commis les faits agit à titre privé ou officiel

22. Comme mentionné précédemment, certains autres pays établissent une distinction entre les actes commis à titre privé et ceux commis dans l'exercice des fonctions officielles du ministre. À l'instar des systèmes examinés ci-dessus, dans le premier cas, le membre du gouvernement est soumis à la procédure pénale ordinaire. Dans le second cas, des procédures spéciales peuvent être envisagées (voir ci-dessous). Parmi les pays qui prévoient une telle distinction, soumettant ainsi les membres du gouvernement à la procédure pénale ordinaire pour les infractions commises à titre privé, figurent **l'Algérie**[26], **la Finlande**[27], **la France**[28], **la Grèce**[29], **la Corée**[30],

---

la loi commises dans l'exercice de leurs fonctions ministérielles (article 119 de la Constitution). La loi sur la Cour constitutionnelle (*Zakon o Ustavnem sodišču*) prévoit, à son article 65, paragraphe 3, que si une procédure pénale est engagée à l'encontre du président de la République, la Cour constitutionnelle peut reporter sa décision jusqu'à ce que cette procédure soit close. Conformément à l'article 66 de la loi, ces dispositions s'appliquent *mutatis mutandis* aux procédures de destitution à l'encontre du Premier ministre et des ministres. L'article 67 prévoit en outre que, pour les questions non régies par la loi, la Cour constitutionnelle applique les principes de la procédure Ces dispositions supposent que les procédures pénales ordinaires et les procédures de destitution sont des procédures distinctes pouvant se dérouler en parallèle.

[25] Aux fins de l'infraction de droit commun que constitue la faute dans l'exercice de fonctions publiques, les ministres sont des agents publics. Un agent public commet l'infraction de droit commun de faute dans l'exercicede ses fonctions si, agissant en cette qualité, il néglige délibérément d'accomplir son devoir et/ou se rend coupable d'une faute délibérée, à un degré tel que cela équivaut à un abus de la confiance que le public accorde au titulaire de la fonction, sans excuse ni justification raisonnable. La faute dans l'exercice de ses fonctions est une infraction de droit commun : elle n'est définie dans aucune loi.

[26] En Algérie, le Code de procédure pénale (*loi n° 25-14 du 9 Safar 1447*, *correspondant au 3 août 2025*) établit une distinction entre les infractions commises à titre privé et celles commises dans l'exercice de fonctions officielles ou en rapport avec celles-ci (article 736 du Code de procédure pénale).

[27] En Finlande, les membres du gouvernement ne bénéficient pas d'une immunité générale contre les poursuites pénales. Les articles 114 à 116 de la Constitution traitent exclusivement des comportements illicites commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions officielles. En conséquence, les infractions qui n'ont aucun lien direct avec l'exercice de ces fonctions sont soumises aux dispositions ordinaires du Code pénal, et le ministre concerné peut être poursuivi au même titre que tout autre individu.

[28] Concernant la distinction entre les actes relevant de la compétence de la Cour de justice de la République (CJR) et ceux relevant de la compétence des tribunaux pénaux ordinaires, la Cour de cassation a précisé qu'un membre du gouvernement doit être poursuivi devant la CJR pour des actes accomplis « dans l'exercice de ses fonctions » au sens de l'article 68-1 de la Constitution française. La Cour a interprété ce critère comme englobant les actes «ayant un lien direct avec la conduite des affaires de l'État et relevant des attributions du ministre concerné », tout en excluant expressément les actes dont la commission est simplement « concomitante à l'exercice d'une activité ministérielle » (*Chambre criminelle de la Cour de cassation, n° 99-86.307, 16 février 2000*). Pour tout acte ne relevant pas de cette définition, un membre du gouvernement français est passible de poursuites devant les juridictions pénales ordinaires.

[29] Conformément à l'article 86, paragraphe 1, de la Constitution grecque, les membres du gouvernement ne peuvent être poursuivis par le Parlement que pour des infractions pénales qu'ils ont commises dans l'exercice de leurs fonctions.

[30] Lorsque l'expression « membres du gouvernement » est utilisée pour désigner des responsables au niveau du cabinet, elle peut, dans le contexte constitutionnel coréen, être comprise comme désignant le Premier ministre et les membres du Conseil d'État. Les membres du gouvernement sont soumis aux dispositions du droit pénal ordinaire applicables aux agents publics et ne bénéficient d'aucune immunité spéciale contre les poursuites pénales en raison de leurs fonctions. Néanmoins, les enquêtes pénales concernant des hauts fonctionnaires (qui peuvent inclure des membres du gouvernement) peuvent relever de la compétence du Bureau d'enquête sur la corruption des hauts fonctionnaires, un organe d'enquête spécialisé compétent pour certaines infractions, notamment les infractions liées à la corruption commises par des hauts fonctionnaires. Les membres du gouvernement sont également soumis à une procédure de destitution en vertu de l'article 65 de la Constitution de la République de Corée. Le président est soumis à une règle constitutionnelle distincte lui accordant l'immunité de poursuites pénales pendant la durée de son mandat, sauf en cas d'insurrection ou de trahison (article 84 de la Constitution), tout en restant soumis à une procédure de destitution en vertu de l'article 65 de la Constitution. »

l'Islande[31], **l'Italie**[32], **les Pays-Bas**[33], **la Macédoine du Nord**[34], **la Suède**[35] et **la Suisse**[36].

C. Régimes procéduraux spéciaux

1. Exclusion de responsabilité

23. D'après les informations recueillies par la Commission de Venise, il apparaît que, dans plusieurs de ses États membres, les membres du gouvernement bénéficient d'une forme d'immunité généralement qualifiée de « non-responsabilité » à l'égard des poursuites judiciaires pour l'exercice de la liberté d'expression dans le cadre de leurs fonctions, afin que les ministres puissent exercer leurs fonctions officielles sans craindre de poursuites à titre personnel, garantissant ainsi la stabilité du gouvernement et une gouvernance efficace. Parmi les pays accordant une non-responsabilité absolue aux membres du gouvernement pour les opinions exprimées et les votes émis figurent **Andorre**[37], **la Belgique** (uniquement pour les avis et les votes exprimés dans l'exercice de fonctions ministérielles)[38]**, le Canada** (en ce qui concerne les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs « fonctions parlementaires »)[39], **le Kosovo**[40],

---

[31] En vertu de l'article 14 de la Constitution islandaise, *l'Althingi* ne peut destituer des ministres qu'en raison de leurs actes officiels.

[32] En Italie, les membres du gouvernement sont soumis aux règles ordinaires du droit pénal au même titre que tout autre individu pour les infractions non liées à l'exercice de leurs fonctions officielles. Lorsqu'une infraction est liée à l'exercice de ces fonctions, une procédure pénale spéciale est engagée en vertu de l'article 96 de la Constitution (voir ci-dessous). Les enquêtes préliminaires sont confiées à un collège de trois magistrats (appelé « Tribunal des ministres », *Tribunale dei Ministri*), sélectionnés par tirage au sort tous les deux ans parmi les magistrats de la circonscription judiciaire compétente justifiant d'au moins cinq ans d'ancienneté. Si le collège estime que les infractions n'ont pas été commises dans l'exercice de fonctions officielles, il renvoie l'affaire devant le juge ordinaire compétent. Si le collège ne prononce pas le non-lieu et estime que les infractions ont été commises dans l'exercice de fonctions officielles, les pièces du dossier sont transmises à l'une des chambres du Parlement (voir note de bas de page 64)

[33] Aux Pays-Bas, si des membres du gouvernement commettent une infraction pénale de droit commun (*een gemeen strafbaar feit*), ils sont jugés par un juge ordinaire, comme n'importe quel autre citoyen. En revanche, si un membre du gouvernement commet un délit lié à l'exercice de ses fonctions (*een ambtsmisdrijf*), c'est la Cour suprême qui doit le juger (voir ci-dessous)

[34] En Macédoine du Nord, l'amendement XXIII (2005) a supprimé l'immunité des membres du gouvernement, à la seule exception du Premier ministre.

[35] En Suède, les infractions commises par un ministre qui ne sont pas directement liées à l'exercice de ses fonctions officielles sont soumises aux règles ordinaires du droit pénal, et le ministre concerné peut donc être poursuivi au même titre que n'importe quel autre citoyen. Il n'existe que peu d'indications sur la signification de l'expression « infractions directement liées à l'exercice de ses fonctions ». Le terme « acte criminel », utilisé pour désigner les infractions commises dans l'exercice de fonctions officielles et déclenchant ainsi l'application du régime spécial, couvre des infractions telles que la rébellion, les crimes contre les libertés civiles, la haute trahison, l'incitation à la guerre, le parjure dans le cadre de négociations avec une puissance étrangère et l'abus de pouvoir. Parmi les autres infractions mentionnées dans ce contexte figurent l'incitation à la privation illégale de la liberté, le parjure et le génocide.

[36] En Suisse, en ce qui concerne les infractions n'ayant aucun lien direct avec leurs activités ou leur fonction officielles, les membres du gouvernement (Conseil fédéral) sont soumis au droit pénal ordinaire au même titre que tout autre individu ; les dispositions antérieures relatives à l'« immunité relative » ont été abrogées en 2011.

[37] En vertu de l'article 74 de la Constitution de la Principauté d'Andorre, le *Cap de Govern* et les ministres sont soumis au même statut juridictionnel que les *Consellers généraux*. Conformément à l'article 53, paragraphe 2, les *Consellers* ne peuvent être tenus pour responsables des votes émis ou des déclarations faites dans l'exercice de leurs fonctions.

[38] Articles 101, paragraphe 2, et 124 de la Constitution de la Belgique.

[39] L'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada, l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 et l'article 9 de la Charte des droits du Royaume-Uni de 1689, prévoient l'immunité de poursuites pour les paroles prononcées ou les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires (voir également also *Chagnon v Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec* [2018] 2 RCS 687, aux §§ 30-31).

[40] Les membres du gouvernement ne peuvent être poursuivis dans le cadre d'aucune procédure judiciaire pour les opinions exprimées, les votes émis ou les décisions prises dans le cadre de leurs responsabilités. Ce type d'immunité est d'une durée illimitée (arrêt de la Cour constitutionnelle du 20 septembre 2011, p. 23-24 (https://api.webgjk-ks.org/Custom/KO98-11_ANG_AKTGJYKIM.pdf).

le Luxembourg[41], **le Monténégro**[42], **la Macédoine du Nord** (uniquement en ce qui concerne le Premier ministre)[43], **la Serbie**[44], et **la Suisse**[45].

2. Immunité *au sens strict* ou inviolabilité

24. Dans de nombreux pays européens, les membres du gouvernement bénéficient d'au moins une forme de protection juridique spéciale dans certaines affaires pénales, généralement contre l'arrestation, la détention et les poursuites[46]. Le concept d'immunité *au sens strict* ou d'« inviolabilité » recouvre les règles qui protègent les membres du gouvernement (ou des parlements) contre les conséquences juridiques découlant d'infractions à la loi. Ces pays appliquent un régime procédural particulier, généralement appelé procédure de « mise en accusation » (*impeachment proceedings*), dans le cadre duquel les ministres peuvent être tenus pénalement responsables selon des procédures différentes des procédures pénales ordinaires en ce qui concerne l'ouverture des enquêtes, l'instruction, la décision d'engager des poursuites, les règles relatives aux poursuites, la composition de la juridiction (souvent appelée « cour de mise en accusation ») et d'autres règles de procédure, ce qui constitue un privilège juridictionnel. Certains pays prévoient des restrictions à l'arrestation ou à la détention des membres du gouvernement, exigeant souvent l'autorisation du Parlement, mais autorisant également des exceptions à cette obligation d'autorisation lorsque certaines infractions sont commises et constatées *en flagrant délit*. Parmi les pays qui prévoient des restrictions à l'arrestation ou à la détention des membres du

[41] Article 94, paragraphe 2, de la Constitution du Luxembourg : « Les membres du gouvernement ne sont passibles ni de poursuites civiles ni de poursuites pénales pour les opinions qu'ils expriment dans l'exercice de leurs fonctions ».

[42] Au Monténégro, les membres du gouvernement bénéficient du même type d'immunité que les députés (article 86, paragraphe 4, de la Constitution). L'immunité parlementaire implique qu'un député ne peut être tenu pour responsable, au pénal ou à tout autre titre, des opinions qu'il exprime ou des votes qu'il émet dans l'exercice de sa fonction parlementaire (article 86, paragraphe 2, de la Constitution).

[43] Depuis l'adoption de l'amendement XXIII en 2005, seul le Premier ministre bénéficie de l'immunité. Cette immunité n'est pas spécifiquement réglementée. Par conséquent, le contenu de l'immunité est celui garanti aux députés par l'article 64 de la Constitution de la Macédoine du Nord. En vertu de l'article 64, paragraphe 2, de la Constitution, un député ne peut être considéré comme ayant commis une infraction pénale ni être placé en détention en raison des opinions qu'il a exprimées ou de la manière dont il a voté à l'Assemblée.

[44] Article 134, paragraphe 1, de la Constitution de la Serbie.

[45] Article 162, paragraphe 1, de la Constitution suisse. Cette immunité absolue ne s'applique qu'aux déclarations faites devant les deux chambres du Parlement ou devant des organes parlementaires, tels que les commissions parlementaires.

[46] Article 98 de la Constitution du Kosovo : les membres du gouvernement jouissent de l'immunité de poursuites, de poursuites civiles et de révocation pour les actes ou décisions relevant de leurs responsabilités en tant que membres du gouvernement.

gouvernement figurent **l'Andorre**[47], **l'Italie**[48], **la Lituanie**[49], **le Luxembourg**[50], **le Monténégro**[51], **la Macédoine du Nord** (le Premier ministre uniquement) [52], **le Portugal**[53], et **la Serbie**[54].

25. À cet égard, comme indiqué plus haut, on distingue souvent les actes commis à titre officiel de ceux commis à titre privé. Les procédures spéciales impliquant le Parlement ou des organes désignés par la Constitution restent principalement réservées aux infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles, tandis que les infractions au droit pénal ordinaire commises par les ministres à titre privé font l'objet de procédures pénales ordinaires. Cette distinction — connue en droit français sous le nom d'« *actes rattachables » (actes publics commis à titre officiel)*[55] et d'« *actes détachables » (actes sans lien avec l'exercice des fonctions ministérielles*[56] — continue de structurer la répartition des compétences dans de nombreux systèmes européens et non européens.

---

[47] Comme déjà mentionné, en vertu de l'article 74 de la Constitution de la Principauté d'Andorre, le *Cap de Govern* et les ministres sont soumis au même statut juridictionnel que les *Consellers Generals*. Conformément à l'article 53, paragraphe 3, les *Consellers* ne peuvent être arrêtés ni placés en détention pendant toute la durée de leur mandat, sauf en cas de *flagrant délit* ; dans ce cas, leur détention et leur mise en accusation sont décidées par la séance plénière du *Tribunal de Corts*, tandis que le procès est mené par le Tribunal Superior.

[48] En vertu de l'article 10 de la loi constitutionnelle n° 1/1989, dans le cadre des procédures relatives aux infractions visées à l'article 96 de la Constitution, c'est-à-dire les délits commis dans l'exercice des fonctions ministérielles, le président du Conseil des ministres, les ministres, ainsi que les autres prévenus qui sont membres du Sénat de la République ou de la Chambre des députés, ne peuvent faire l'objet de mesures restreignant la liberté individuelle, d'écoutes téléphoniques, de saisies ou d'atteintes à la correspondance, ni de perquisitions corporelles ou domiciliaires sans l'autorisation de la Chambre compétente conformément à l'article 5 de la même loi constitutionnelle, à moins qu'ils ne soient pris en flagrant délit d'une infraction pour laquelle un mandat d'arrêt ou une ordonnance d'arrestation est obligatoire. La Chambre compétente est nécessairement convoquée et délibère sur la base d'un rapport de la commission visée à l'article 9 de la loi constitutionnelle, au plus tard dans les quinze jours suivant la demande. En ce qui concerne le président du Conseil des ministres et les ministres, l'application provisoire de peines accessoires entraînant leur suspension de leurs fonctions ne peut être ordonnée

[49] En vertu de l'article 100 de la Constitution lituanienne, la mise en détention ou la restriction de la liberté d'un membre du gouvernement nécessite l'accord du Parlement ou, entre deux sessions du Seimas, celui du président. Conformément à l'article 210 du Statut du Seimas de Lituanie, si le procureur général présente une requête visant à placer en détention ou à restreindre de toute autre manière la liberté d'un membre du gouvernement, le Parlement statue conformément à l'article 23 du Statut. Pour la procédure prévue à l'article 23 du Statut du Seimas de Lituanie, voir la note de bas de page 58 .

[50] L'intervention du Parlement est requise pour autoriser l'arrestation d'un membre du gouvernement, sauf dans les cas où une personne est prise en *flagrant délit*, comme le prévoit l'article 94, paragraphe 4, de la Constitution.

[51] Au Monténégro, les membres du gouvernement bénéficient du même type d'immunité que les députés (article 86, paragraphe 4, de la Constitution). L'immunité parlementaire implique qu'un député ne peut être placé en détention sans le consentement du Parlement, sauf si l'infraction est passible d'une peine maximale supérieure à cinq ans d'emprisonnement et que le membre du gouvernement est appréhendé *en flagrant délit*.

[52] Depuis 2005, le Premier ministre de la Macédoine du Nord bénéficie de la même immunité que les députés. En vertu de l'article 64, paragraphe 3, de la Constitution, un représentant ne peut être placé en détention sans l'accord de l'Assemblée, sauf s'il est surpris en flagrant délit d'une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans

[53] Conformément à l'article 196, paragraphe 1 de la Constitution, au Portugal, aucun membre du gouvernement ne peut être détenu, arrêté ou emprisonné sans l'autorisation de l'Assemblée de la République, sauf en cas de crime intentionnel passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale supérieure à trois ans et *en cas de flagrant délit*.

[54] En vertu de l'article 134, paragraphe 2, de la Constitution de la Serbie, les membres du gouvernement jouissent de la même immunité que les députés. Conformément à l'article 103, paragraphe 3, de la Constitution de la Serbie, les membres du Parlement ne peuvent être placés en détention sans l'autorisation préalable de l'Assemblée nationale. En outre, le paragraphe 4 du même article prévoit que les membres du Parlement surpris en flagrant délit de commission d'une infraction pénale pour laquelle aucune peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans n'est prévue peuvent être placés en détention sans l'autorisation préalable de l'Assemblée nationale.

[55] En France, la *Cour de cassation*, dans un arrêt du 27 juin 1995, a défini « *les actes commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions [comme étant] ceux qui ont un rapport direct avec la conduite des affaires de l'État […], à l'exclusion des comportements concernant la vie privée ou les mandats électifs* locaux » (actes commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions officielles comme ceux ayant un lien direct avec la conduite des affaires de l'État, à l'exclusion des comportements concernant la vie privée ou les mandats électifs locaux).

[56] Cela inclurait par exemple l'octroi ou le refus illégal d'autorisations, l'acceptation de pots-de-vin, la corruption en général, ainsi que les infractions liées à la non-déclaration de contributions politiques ou au détournement de fonds

26. Dans un certain nombre d'États, alors que les poursuites pénales relèvent de la compétence des autorités de poursuite ordinaires et que les affaires sont jugées par les tribunaux ordinaires, l'ouverture ou la poursuite d'une procédure pénale à l'encontre d'un membre du gouvernement est subordonnée à l'octroi d'une autorisation par un organe désigné. Dans ces systèmes, le cadre procédural ordinaire est conservé, mais son application est soumise à une condition d'autorisation qui doit être remplie. En **Italie**[57], **en Lituanie**[58], **au Monténégro**[59], **en Macédoine du Nord** (uniquement en ce qui concerne le Premier ministre)[60], **au Portugal**[61], et en **Suisse**[62], l'autorisation de poursuivre un membre du gouvernement est accordée par le Parlement, tandis qu'en **Serbie**, la décision de lever ou de

publics à des fins privées, mais peut également inclure la commission de cambriolages, de vols ou d'actes de violence à l'encontre d'adversaires politiques

[57] En Italie, lorsque le Tribunal des ministres (*Tribunale dei Ministri*, c'est-à-dire l'instance compétente pour les enquêtes préliminaires) constate que l'infraction est liée à l'exercice de fonctions officielles, il doit solliciter l'autorisation du Parlement pour engager une procédure devant le tribunal ordinaire compétent. L'autorisation parlementaire n'est requise que pour les infractions fonctionnellement liées aux fonctions ministérielles, tandis que les tribunaux ordinaires restent compétents pour les actes privés. L'article 4 de la loi n° 219/1989 définit cette autorisation comme une « condition procédurale préalable à toute poursuite ». Conformément à l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 1/1989, il appartient à la Chambre du Parlement à laquelle appartient le membre du gouvernement d'accorder ou de refuser l'autorisation, sauf si la procédure est engagée à l'encontre de plusieurs personnes qui sont membres de Chambres différentes ou qui ne sont pas membres du Parlement, auquel cas l'affaire est renvoyée au Sénat. En vertu de l'article 9 de la loi constitutionnelle n° 1/1989, l'autorisation ne peut être refusée que si la Chambre constate, à la majorité absolue de ses membres, que la personne concernée « a agi pour protéger un intérêt constitutionnel de l'État ou pour servir un intérêt public supérieur dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales ». Cette décision est définitive. Lorsque l'autorisation est accordée, le tribunal de la capitale du district (*capoluogo*) ayant compétence territoriale fait office de tribunal de première instance.

[58] En vertu de l'article 100 de la Constitution lituanienne, toute poursuite pénale à l'encontre d'un membre du gouvernement nécessite l'accord du Parlement ou, entre deux sessions du Seimas, celui du président. Conformément à l'article 210 du Statut du Seimas de Lituanie, si le procureur général dépose une requête visant à poursuivre un membre du gouvernement, le Parlement statue conformément à l'article 23 dudit Statut. Dès réception d'un rapport du procureur général, le Seimas décide s'il y a lieu de constituer une commission d'enquête chargée d'examiner l'affaire, à moins que la personne concernée ne consente expressément à la levée de son immunité. Dans ce cas, le président du Seimas soumet un projet de résolution pour approbation, et la question fait l'objet d'un débat et d'un vote lors de la séance suivante, en présence de la personne concernée et d'un nombre limité d'orateurs pour et contre. Si une commission d'enquête est constituée, celle-ci doit entendre la personne concernée, ou un délégué, ainsi qu'un représentant du parquet. La commission peut siéger en leur absence s'ils ne se présentent pas sans motifs valables prévus par le Code de procédure pénale. Une fois que la commission a rendu ses conclusions, l'affaire est inscrite à l'ordre du jour de la séance suivante du Seimas. Le débat est strictement limité aux faits exposés dans la requête du procureur général, et la participation est réservée au rapporteur de la commission, à la personne concernée (ou à son délégué) et à un nombre limité de députés s'exprimant pour et contre. Trois issues sont possibles. Si la commission d'enquête propose d'autoriser les poursuites, une majorité absolue est requise pour l'autorisation. Si la commission d'enquête propose de refuser les poursuites, la proposition doit alors être soutenue par une majorité simple. Si la proposition de refus de la commission n'est pas acceptée, le Seimas vote immédiatement sur l'octroi de l'autorisation.

[59] En vertu de l'article 86 de la Constitution du Monténégro, les membres du gouvernement bénéficient de la même immunité de poursuites pénales que les députés. Par conséquent, une procédure pénale ne peut être engagée qu'avec l'autorisation du Parlement. La seule exception concerne les infractions passibles d'une peine maximale supérieure à cinq ans d'emprisonnement lorsque le membre du gouvernement est *appréhendé en flagrant délit*. L'immunité prend fin à la cessation des fonctions.

[60] En Macédoine du Nord, l'amendement XXIII (2005) a supprimé l'immunité des membres du gouvernement, à la seule exception du Premier ministre. Conformément à l'amendement XXII, c'est l'Assemblée qui décide de lever ou non l'immunité du Premier ministre.

[61] Au Portugal, l'autorisation de l'Assemblée de la République est requise dans tous les cas d'infraction pénale, sauf en cas de crimes intentionnels passibles d'une peine maximale supérieure à trois ans d'emprisonnement et commis *en flagrant délit* (article 196, paragraphe 2, de la Constitution du Portugal). À l'exception des poursuites pour des infractions commises par le Premier ministre dans l'exercice de ses fonctions officielles (voir ci-dessous), une fois l'autorisation accordée, les poursuites pénales à l'encontre d'un membre du gouvernement suivent le cadre procédural ordinaire.une fois l'autorisation accordée, les poursuites pénales à l'encontre d'un membre du gouvernement suivent le cadre procédural ordinaire.

[62] En Suisse, les membres du gouvernement (Conseil fédéral) bénéficient d'une immunité relative pour les infractions directement liées à leurs activités officielles ou à leur fonction (article 162, paragraphe 1, de la Constitution suisse) et les services du ministère public doivent obtenir l'autorisation des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale pour engager des poursuites pénales (article 17, paragraphe 1, de la loi sur le Parlement).

maintenir l'immunité appartient au gouvernement[63].

a. Ouverture de la procédure

27. Dans les pays dotés de procédures de mise en accusation (c'est-à-dire qui recourent à des procédures spéciales pour engager des poursuites), il appartient souvent au Parlement (à la majorité simple ou qualifiée) de prendre la décision de savoir s'il y a lieu *d'engager* une procédure contre un ministre du gouvernement. Cela peut également signifier qu'il revient aux organes parlementaires de mener les enquêtes, par le biais de commissions permanentes chargées du contrôle et de la surveillance parlementaires, de commissions d'enquête spéciales ou d'autres procédures. Toutefois, dans certains pays où il appartient au Parlement de décider s'il y a lieu de mettre en accusation des ministres, la procédure qui s'ensuit est menée par les procureurs ordinaires et les tribunaux pénaux.

28. Parmi les pays où il appartient au Parlement de décider s'il y a lieu ou non *d'engager* des poursuites pénales contre un ministre figurent **la Belgique** (les poursuites à l'encontre d'un ministre ne peuvent être engagées que par le procureur général auprès de la cour d'appel compétente. L'autorisation de la Chambre des députés est requise en ce qui concerne la détention provisoire des ministres, ainsi que pour déférer ultérieurement un ministre devant le tribunal pénal), **la Finlande** (exclusivement pour les actes illicites commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions officielles), **la Grèce** (uniquement pour les infractions pénales commises par des ministres dans l'exercice de leurs fonctions), **l'Islande** (uniquement en raison des actes officiels du ministre), **l'Italie** (uniquement lorsque l'infraction est liée à l'exercice des fonctions officielles du ministre)[64], **la Lituanie[65]**, **le Mexique[66]**, **le Monténégro[67]**, les **Pays-Bas** (pour les crimes liés à l'activité du ministre – *een ambtsmisdrijf*)[68], **Macédoine du Nord** (uniquement en ce qui concerne le Premier ministre), **Norvège** (mais uniquement dans le cas très limité de la responsabilité constitutionnelle du ministre), **Pologne[69]**, **Portugal[70]**, **Slovénie** (uniquement dans le cadre de la procédure spéciale de destitution constitutionnelle devant la Cour constitutionnelle visée à l'article 119

[63] En vertu de l'article 134, paragraphe 2, de la Constitution de la Serbie, les membres du gouvernement bénéficient de la même immunité que les députés. Une fois l'immunité d'un ministre levée par le gouvernement, le ministre concerné peut faire l'objet de poursuites au même titre que tout autre particulier ou fonctionnaire

[64] Techniquement, l'enquête préliminaire est menée avant même l'approbation parlementaire par ce qu'on appelle le « Tribunal des ministres » (*Tribunale dei Ministri*). (Voir note de bas de page 32).

[65] Consentement requis du Seimas ou du président de la République pendant la période entre les sessions du Seimas.

[66] Le titre IV de la Constitution politique des États-Unis mexicains (CPEUM) (articles 108 à 114) régit les différents types de responsabilité des agents publics applicables aux trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) aux trois niveaux de gouvernement (fédéral, étatique et municipal). Si l'infraction relève du droit commun, la Chambre des députés, siégeant en tant que grand jury, détermine, à la majorité absolue des voix de l'ensemble de ses membres, s'il existe ou non des motifs de poursuivre l'accusé (article 109). Le Sénat, siégeant en tant que grand jury, est saisi de toutes les infractions commises dans l'exercice de fonctions officielles ; toutefois, il ne peut ouvrir l'enquête correspondante sans qu'un acte d'accusation ait été préalablement émis par la Chambre des députés (article 111)

[67] L'autorisation parlementaire n'est pas requise pour les infractions passibles d'une peine maximale supérieure à cinq ans d'emprisonnement lorsque le membre du gouvernement est appréhendé *en flagrant délit*.

[68] L'article 119 de la Constitution néerlandaise prévoit que la procédure sera engagée par décret royal ou par une résolution de la Chambre des représentants. Conformément à l'article 7 de la loi de 1855 sur la responsabilité ministérielle, si au moins cinq membres de la Chambre des représentants déposent un acte d'accusation écrit et motivé pour suspicion de faute de service, la Chambre des représentants décide s'il y a lieu d'examiner cet acte d'accusation. Une éventuelle modification (2025) de l'article 119 de la Constitution pourrait prévoir que ce soit le procureur général près la Cour suprême qui engage la procédure plutôt que le gouvernement ou la Chambre des représentants, et que la juridiction compétente soit le tribunal régional et la cour d'appel concernés plutôt que la Cour suprême.

[69] Le *Sejm* peut décider que la responsabilité pénale pour les infractions commises dans l'exercice de fonctions ministérielles doit être engagée conjointement avec la responsabilité constitutionnelle devant le Tribunal d'État.

[70] Sauf dans les cas de crimes intentionnels passibles d'une peine maximale supérieure à trois ans d'emprisonnement et commis *en flagrant délit* (article 196, paragraphe 2, de la Constitution du Portugal).

de la Constitution)[71], **Espagne**[72], **Suède**[73], **Suisse**[74], et **Turquie**[75]. Certains de ces pays ont des parlements monocaméraux . D'autres ont des parlements bicaméraux, et dans ce cas, la décision peut être confiée soit à l'une des chambres (généralement la chambre basse), soit aux deux (par exemple, en Italie, cela dépend de la chambre à laquelle appartient le ministre s'il est également député – dans le cas contraire, c'est au Sénat qu'il revient de décider).

29. En **Suède**, la compétence pour prendre la décision est confiée à la commission parlementaire de la Constitution. Le médiateur parlementaire a pour mission légale d'engager et de mener les poursuites que la commission de la Constitution a décidées à l'encontre d'un ministre d'État. En **Finlande**, il appartient à la commission du droit constitutionnel du Parlement de rendre son avis sur la (non-)légalité des actes du ministre. En **Islande**, *l'Althingi* élit une commission parlementaire composée de cinq membres chargée de suivre la procédure et d'assister le procureur parlementaire. En **Pologne**, le *Sejm* peut, sur proposition du président de la République ou d'au moins 115 députés, décider à la majorité des trois cinquièmes du nombre statutaire de députés de traduire un membre du gouvernement devant le Tribunal d'État. Si le *Sejm* estime opportun de poursuivre conjointement la responsabilité constitutionnelle et pénale, le Tribunal d'État exerce sa compétence sur les deux. Dans le cas contraire, la responsabilité pénale est déterminée par les tribunaux pénaux ordinaires. En **Suisse**, les membres du gouvernement bénéficient d'une immunité relative pour les infractions directement liées à leurs activités officielles ou à leur fonction, et les services du ministère public doivent obtenir l'autorisation des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale pour engager des poursuites pénales. En **Slovénie**, la commission des mandats et des immunités rend son avis à l'Assemblée nationale[76].

30. En **France**, les plaintes et les initiatives du ministère public sont d'abord examinées par un organe de filtrage spécial, la *commission des requêtes*, composée de juges de la Cour de cassation, du *Conseil d'État* et de la *Cour des comptes*. Si la *commission des requêtes* estime que la plainte est recevable, l'affaire est renvoyée pour instruction à une commission spéciale composée de trois juges de la Cour de cassation. Aux **Pays-Bas**, il appartient à la Chambre des représentants de décider s'il y a lieu d'examiner l'acte d'accusation, après avoir donné à la personne visée par celui-ci la possibilité de présenter ses observations, en constituant une commission d'enquête composée de députés[77]. En **Espagne**, une accusation de trahison ou de toute infraction contre la sécurité de l'État prétendument commise dans l'exercice de fonctions gouvernementales ne peut être portée qu'à l'initiative d'au moins un quart des membres du Congrès et avec l'approbation de la majorité absolue de ceux-ci.

31. En **Lituanie**, l'accord du Parlement peut être remplacé par celui du président de la République lorsque le Parlement n'est pas en session. En **Italie**, si l'autorisation parlementaire

---

[71] La procédure spéciale prévue à l'article 119 de la Constitution ne remplace ni ne supplante la responsabilité pénale ordinaire ; elle coexiste plutôt avec celle-ci en tant que mécanisme constitutionnel distinct, applicable uniquement à une catégorie étroitement définie de fautes de service.

[72] Uniquement en ce qui concerne les accusations de trahison ou d'atteintes à la sécurité de l'État prétendument commises dans l'exercice de fonctions gouvernementales (article 102, paragraphe 2, de la Constitution).

[73] Uniquement pour les infractions directement liées à l'exercice des fonctions du ministre, et la décision de poursuivre est prise par la Commission de la Constitution.

[74] Voir la note de bas de page 62

[75] Article 106 de la Constitution (tel que modifié le 16 avril 2017 ; loi n° 6771). La majorité absolue de la Grande Assemblée nationale de Turquie peut déposer une motion demandant que les adjoints du président de la République et les ministres fassent l'objet d'une enquête sur des allégations de commission d'un crime en rapport avec leurs fonctions. L'Assemblée débat de la motion et peut décider d'ouvrir une enquête. S'il est décidé de mener une enquête, celle-ci est menée par une commission composée de quinze membres, tirés au sort, représentant chaque parti politique présent au sein de l'Assemblée. La commission remet son rapport à l'issue de l'enquête au bureau du président de l'Assemblée. Le rapport fait l'objet d'un débat en séance plénière. La Grande Assemblée nationale de Turquie peut décider de renvoyer le rapport devant la Cour pénale suprême à la majorité des deux tiers de l'ensemble de ses membres, par scrutin secret.

[76] Pour la procédure spéciale de mise en accusation constitutionnelle devant la Cour constitutionnelle visée aux articles 65, paragraphe 3, et 66 de la loi sur la Cour constitutionnelle (*Zakon o Ustavnem sodišču*).

[77] Articles 5 à 10 de la loi de 1855 sur la responsabilité ministérielle

est accordée, l'enquête pénale est menée par une formation judiciaire spéciale composée de trois juges ordinaires, afin de garantir l'impartialité et le professionnalisme, cette formation (« tribunal des ministres, *tribunale dei* ministri ») étant entièrement composée de juges professionnels. Tout éventuel procès concernant la responsabilité pénale d'un ministre se déroule devant les tribunaux ordinaires (*tribunali ordinari*), et non devant une cour spéciale ou constitutionnelle (article 11 de la loi constitutionnelle n° 1/1989). Cette réforme a supprimé l'ancienne compétence de la Cour constitutionnelle pour juger les ministres. En **Grèce**, comme le prévoit l'article 86 de la Constitution, seul le Parlement a le pouvoir de poursuivre les membres en exercice ou anciens membres du gouvernement pour des infractions pénales qu'ils ont commises dans l'exercice de leurs fonctions[78].

b. Juridiction compétente

32. Il existe des règles spéciales concernant la juridiction compétente pour statuer sur les affaires de responsabilité pénale ministérielle. Les deux principales catégories sont les suivantes :

1. Les pays dans lesquels les affaires de responsabilité pénale des ministres sont portées directement devant une juridiction supérieure (ordinaire) compétente pour traiter ces affaires.
2. Les pays dotés de tribunaux spéciaux chargés de juger les ministres du gouvernement ;

b1. Tribunal ordinaire spécifique

33. Dans certains pays, par dérogation aux règles ordinaires de procédure pénale, le cadre juridique applicable confère à une juridiction ordinaire spécifique (de mise en accusation) la compétence pour les poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement. Il peut s'agir, en général, soit de la Cour constitutionnelle, soit de la Cour de cassation, soit d'une autre juridiction. Par exemple, en **Algérie**, la juridiction compétente est désignée par le premier président de la Cour de cassation[79], tandis qu'en **Belgique**, si l'autorisation parlementaire est accordée, les ministres fédéraux sont jugés par la Cour d'appel de Bruxelles pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, ou par l'une des cinq cours d'appel

[78] L'article 86 de la Constitution grecque a été modifié à plusieurs reprises. En 2001, le libellé adopté visait à prévenir les poursuites prétendument abusives à l'encontre des ministres et a renforcé les filtres (au sein du Parlement et au sein du Conseil judiciaire de la Cour spéciale, ce dernier étant composé de juges professionnels de haut rang choisis par tirage au sort). La composition de la Cour spéciale a également été modifiée afin d'y inclure des juges de haut rang issus de la Cour de cassation, mais aussi du Conseil d'État. Il a été expressément souligné que seul le Parlement avait le droit de poursuivre. Cependant, à la suite d'une série de scandales financiers dans lesquels les ministres présumés responsables n'ont pas été poursuivis ou l'ont été pour des infractions mineures, de vives critiques ont été formulées à l'encontre de la nouvelle version de l'article 86, affirmant que l'attribution de la compétence d'inculper à un organe purement politique (à savoir le Parlement), sans implication du pouvoir judiciaire, était contraire à un aspect fondamental de l'État de droit. Les débats sur une éventuelle modification de cette disposition constitutionnelle se concentrent sur deux questions particulières :
(a) la relation entre la Constitution grecque et le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 instituant le Parquet européen (EPPO) ;
(b) le pouvoir d'engager des poursuites pénales à l'encontre de ministres pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions cesse d'être une compétence exclusive du Parlement, mais est plutôt attribué soit à un organe purement judiciaire, soit (de préférence) à un organe à composition mixte, tel que la *Commission des requêtes* en France.

[79] En vertu de l'article 736 du Code de procédure pénale algérien, lorsqu'un membre du gouvernement est mis en cause pour un crime ou un délit commis dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de celles-ci, le procureur chargé de l'instruction transmet le dossier, par la voie hiérarchique, au procureur près la Cour de cassation, qui le soumet ensuite au premier président de la Cour de cassation. Le premier président désigne une autre juridiction aux fins de poursuites, d'instruction et de jugement

du pays pour les autres crimes[80]. En **Andorre[81]**, aux **Pays-Bas** (en ce qui concerne les infractions liées à la fonction officielle d'un membre du gouvernement)[82], **au Portugal** (uniquement en ce qui concerne les infractions liées à la fonction officielle du Premier ministre)[83], **en Espagne[84]**, et **en Suède** (en ce qui concerne les infractions liées à la fonction

[80] En vertu de l'article 103 de la Constitution belge et de la loi sur la responsabilité des ministres fédéraux (*loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres*), lorsqu'un ministre est soupçonné d'avoir commis une infraction pénale, seul le procureur près une cour d'appel peut engager des poursuites pénales. L'article 2 de la loi régissant la responsabilité pénale des ministres attribue la compétence exclusive à la cour d'appel de Bruxelles pour juger un ministre pour les crimes qu'il aurait pu commettre dans l'exercice de ses fonctions. Pour le jugement d'un ministre pour d'autres crimes, les cours d'appel du lieu du crime, de la résidence du suspect et du lieu où celui-ci a été appréhendé ont une compétence égale. Selon la loi à la majorité spéciale régissant la responsabilité pénale des ministres des Communautés ou des Régions, il s'agit de la cour d'appel de la juridiction où siège le gouvernement dont fait partie le ministre concerné, pour les crimes commis dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, les poursuites ne peuvent être engagées que si la Chambre des représentants (ou le parlement(s) sous-nationaux) donne son autorisation. La Chambre (ou le(s) parlement(s) sous-nationaux) n'engage plus elle-même les poursuites, mais joue un rôle de filtre en évaluant la gravité des faits. La loi impose à la Chambre de vérifier si la demande de poursuites est fondée, et celle-ci peut refuser l'autorisation si elle estime que les poursuites reposent sur des motifs politiques, ou si les preuves fournies sont irrégulières, arbitraires ou insignifiantes. Une fois l'autorisation accordée, le ministre est jugé par la cour d'appel. Avant 1998, les ministres ne pouvaient être jugés que par la Cour de cassation, qui siégeait en tant qu'instance suprême et unique, excluant toute possibilité d'appel. Dans le système actuel, les ministres bénéficient d'un double degré de juridiction. Il convient également de noter que si le ministre démissionne avant d'être cité à comparaître devant la Cour d'appel, et si l'infraction a été commise en dehors du cadre de ses fonctions officielles, il est alors traité comme un simple citoyen. Cette procédure continue d'établir une distinction entre les infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles et celles commises en dehors de ce cadre, ce qui a des répercussions sur certains détails de procédure, notamment la détermination de la cour d'appel compétente.

[81] En vertu de l'article 74 de la Constitution de la Principauté d'Andorre, le *Cap de Govern* et les ministres sont soumis au même statut juridictionnel que les *conseillers généraux*. Conformément à l'article 53, paragraphe 3, pendant toute la durée de leur mandat, les procès concernant *les conseillers* sont jugés par le Tribunal supérieur, la plus haute juridiction de la Principauté.

[82] Comme mentionné précédemment, en vertu de l'article 119 de la Constitution néerlandaise, si un membre du gouvernement commet un délit lié à ses fonctions (*een ambtsmisdrijf*), la poursuite de l'infraction se déroule devant la Cour suprême et la procédure est engagée par décret royal ou par une résolution de la Chambre basse. La notion d'« *ambtsmisdrijf* » est définie au titre XXVIII du livre II du Code pénal (voir en particulier les articles 355 et 356 concernant les membres du gouvernement ; il convient toutefois de garder à l'esprit que la définition du terme « fonctionnaire » est large, de sorte que d'autres dispositions pourraient également s'appliquer aux membres du gouvernement). En vertu de l'article 355 du Code pénal néerlandais, les ministres ou secrétaires d'État commettent un délit lié à leurs fonctions s'ils (1) apposent leur contresignature sur des décrets royaux, en sachant que cela entraîne une violation de la loi, d'autres lois ou de mesures administratives générales, (2) mettent en œuvre des décrets royaux, en sachant que ceux-ci ne sont pas munis de la contresignature requise d'un ministre ou d'un secrétaire d'État, (3) émettent des ordres ou donnent des instructions, ou maintiennent des ordres ou instructions existants, en sachant que cela entraîne une violation de la loi, d'autres lois ou de mesures administratives générales, (4) omettent intentionnellement d'appliquer les dispositions de la Constitution, d'autres lois ou de mesures administratives générales, dans la mesure où cette application relève de leurs fonctions en raison de la nature du sujet ou leur a été expressément confiée. *Les « Ambtsmisdrijven »* comprennent également les infractions pénales commises dans l'une des circonstances aggravantes décrites à l'article 44 du Code pénal. En vertu de la loi de 1855 sur la responsabilité ministérielle (*Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen ou Wmv*), une décision de poursuite peut être prise soit par décret royal, qui doit préciser l'infraction présumée, soit par la Chambre des représentants. Si au moins cinq membres de la Chambre déposent un acte d'accusation écrit et motivé pour suspicion de faute professionnelle, la Chambre décide s'il y a lieu d'examiner cet acte, en donnant à la personne mise en cause la possibilité de répondre par écrit ou oralement. Si l'acte d'accusation est examiné, une commission d'enquête composée de députés (à l'exclusion de ceux qui ont déposé l'acte d'accusation) est constituée. Si la Chambre ne parvient pas à prendre une décision définitive dans un délai de trois mois (prolongeable de deux mois au maximum), l'acte d'accusation est automatiquement rejeté. Une fois l'ordre de poursuite rendu, le procureur général près la Cour suprême est tenu d'y donner suite immédiatement.

[83] En vertu de l'article 53, paragraphe a), de la loi sur l'organisation du système judiciaire (loi n° 62/2013, du 26 août) et de l'article 11, n° 3, alinéa a), du Code de procédure pénale, lus conjointement, pour les infractions commises dans l'exercice de ses fonctions et non à titre personnel, le Premier ministre est jugé devant la Cour suprême de justice par l'assemblée plénière des chambres pénales de la Cour suprême.

[84] En vertu de l'article 102 de la Constitution espagnole, pendant la durée de leur mandat, les poursuites pénales à l'encontre du président et des autres membres du gouvernement relèvent, pour toutes les infractions pénales, de la compétence de la chambre pénale de la Cour suprême, qui est chargée à la fois de l'instruction et du jugement. Conformément au deuxième alinéa de ce même article, une accusation de trahison ou de toute infraction contre la sécurité de l'État qui aurait été commise dans l'exercice de leurs fonctions ne peut être portée qu'à

officielle d'un membre du gouvernement)[85], la Cour suprême est compétente pour les poursuites pénales à l'encontre d'un membre du gouvernement.

b2. Tribunal *ad hoc*

34. Dans un nombre limité de pays, le cadre juridique applicable prévoit que le membre du gouvernement soit poursuivi devant un tribunal *ad hoc* selon une procédure spéciale. Des tribunaux spéciaux de mise en accusation des ministres, généralement composés en partie ou en totalité de députés ou de personnes nommées par le Parlement, existent *notamment* au Danemark, en Finlande, en France, en Grèce, en Islande, en Norvège et en Slovaquie[86].

35. En **France**, par exemple, les affaires relatives à la responsabilité pénale des ministres pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions[87] sont renvoyées devant la Cour de justice de la République, à l'issue de *l'instruction* menée par une commission spéciale composée de trois juges de la Cour de cassation. Avant d'être portées devant la Cour de justice de la République, les plaintes doivent passer par une phase complexe d'enquête et de sélection[88]. La Cour de justice de la République (CJR), créée sous sa forme actuelle en 1993, se compose de quinze membres[89] : douze députés, élus à parts égales par l'Assemblée nationale et le Sénat, et trois juges de carrière de la *Cour de cassation*, dont l'un préside la CJR. Le cadre juridique applicable en **Grèce** prévoit également que les membres du gouvernement poursuivis pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions sont jugés par un tribunal *ad hoc* : le Tribunal spécial[90]. Même dans ce cas, le procès devant le tribunal *ad hoc* est précédé d'une procédure spéciale d'enquête et de sélection[91]. De même,

---

l'initiative d'au moins un quart des députés et avec l'approbation de la majorité absolue de ceux-ci. Dans un tel cas, conformément à l'article 169 du Règlement intérieur du *Congreso de los Diputados*, le président convoque une séance à huis clos de l'assemblée plénière afin de débattre et de voter sur la question. La personne faisant l'objet de la mise en accusation peut prendre la parole à tout moment au cours du débat. Si une majorité des membres du Congrès approuve la mise en accusation, le président en informe le président de la Cour suprême ; dans le cas contraire, l'initiative est considérée comme rejetée.

[85] En Suède, en vertu du chapitre 13 de l'ordonnance (1974:152) relative à la nouvelle forme de gouvernement adoptée, un ministre ne peut être condamné pour un crime commis dans l'exercice de ses fonctions ministérielles que s'il a, par ce crime, manqué gravement à son devoir officiel. La décision de poursuites est prise par la commission constitutionnelle et le procès se déroule devant la Cour suprême.

[86] Il s'agissait toutefois d'un tribunal ordinaire de par sa composition

[87] Pour une explication de ce qui constitue un acte commis dans l'exercice de fonctions, voir la note de bas de page 55

[88] En France, lorsqu'un ministre est soupçonné d'avoir commis une infraction pénale dans l'exercice de ses fonctions officielles, toute personne se prétendant victime peut porter plainte. Le procure*ur général près la Cour de cassation* est également habilitée à engager des poursuites, soit de sa propre initiative, soit à la suite d'une plainte Toutes les plaintes et les initiatives du ministère public sont d'abord examinées par un organe de filtrage spécial appelé la *commission des requêtes*. Cette commission examine si les faits allégués sont effectivement passibles de poursuites pénales. Elle est composée de juges de la Cour de cassation, du *Conseil d'État* et de la Cour *des* comptes. Si la *commission des requêtes* estime que la plainte est recevable, l'affaire est renvoyée pour instruction à une commission spéciale composée de trois juges de la Cour de cassation. Cette commission peut prendre toute mesure qu'elle juge nécessaire en vertu des règles de procédure pénale. Une fois l'instruction terminée, les ministres sont jugés par la Cour de justice de la République. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la Cour de cassation.

[89] La Cour de justice de la République se distingue des juridictions ordinaires par la composition politique et judiciaire de ses membres : article 68-2 de la Constitution française.

[90] En vertu de l'article 86, paragraphe 4, de la Constitution grecque, la Cour spéciale, qui fait office de juridiction de première et dernière instance, est composée de six juges de la Cour administrative suprême et de sept juges de la Cour suprême civile et pénale. Les membres titulaires et suppléants sont désignés par tirage au sort, après la mise en accusation, par le président du Parlement lors d'une séance publique de celui-ci. La Cour spéciale est présidée par le membre le plus ancien de la Cour suprême civile et pénale, désigné par tirage au sort. Les fonctions de procureur général au sein de la Cour spéciale sont exercées par un membre du parquet de la Cour suprême civile et pénale, désigné par tirage au sort avec son suppléant

[91] En vertu de l'article 86, paragraphe 2, de la Constitution grecque, les poursuites, l'enquête, l'instruction ou l'examen préliminaire à l'encontre d'un membre du gouvernement pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions ne peuvent être engagés que si le Parlement adopte au préalable une résolution à cet effet. Si des éléments de preuve impliquant ces fonctionnaires apparaissent au cours d'autres enquêtes, ils doivent être transmis sans délai au Parlement. Conformément à l'article 86, paragraphe 3, une proposition de poursuites doit être présentée par au moins trente députés. Si la proposition est approuvée à la majorité absolue, le Parlement

en **Finlande**[92] et **en Islande**[93], les affaires visant un ministre du gouvernement pour conduite illégale dans l'exercice de ses fonctions sont examinées par la Cour de mise en accusation respective, un tribunal doté d'une composition et d'un mandat spéciaux.[94] De même que dans les cas examinés précédemment, même en **Finlande**, les accusations portées contre un membre du gouvernement doivent d'abord passer par une procédure spéciale (impliquant la commission des affaires constitutionnelles du Parlement)[95] avant d'être renvoyées devant la Haute Cour de mise en accusation, qui est un tribunal spécial chargé exclusivement de statuer

nomme une commission spéciale chargée de mener un examen préliminaire. À l'issue de celui-ci, le Parlement décide s'il y a lieu de poursuivre la procédure et conserve le pouvoir d'y mettre fin ou de la suspendre à tout moment. Si la procédure n'est pas menée à son terme, y compris en cas d'expiration du délai de prescription, le Parlement peut, à la demande de l'accusé ou de ses héritiers, créer une commission spéciale chargée d'enquêter sur les faits reprochés, avec la participation de magistrats de haut rang

[92] Article 114 de la Constitution finlandaise ; les poursuites sont menées par le procureur général.

[93] En vertu de l'article 14 de la Constitution islandaise, *l'Althingi* peut engager une procédure de destitution à l'encontre de ministres pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions devant la Cour de destitution. La loi relative à la Cour de destitution (n° 3/1963) établit la procédure suivante. La décision de mettre en accusation un ministre est prise par une résolution parlementaire adoptée en séance conjointe des deux chambres de *l'Althingi*, laquelle doit énoncer précisément les chefs d'accusation retenus. *L'Althingi* élit simultanément un procureur parlementaire et un suppléant, ainsi qu'une commission parlementaire composée de cinq membres chargée de suivre la procédure et d'assister le procureur. Le président de *l'Althingi* transmet immédiatement notification de la décision au président de la Cour de cassation, qui exerce *d'office* les fonctions de président de la Cour de mise en accusation ; ce dernier en informe alors la personne mise en accusation dans les plus brefs délais. Dès réception de la notification, le président convoque le tribunal. Dans les meilleurs délais, il désigne un avocat de la Cour suprême comme conseil de la défense, conformément aux souhaits de la personne mise en cause s'il n'y a pas d'objection. Le procureur parlementaire est chargé de l'enquête, c'est-à-dire de la collecte des preuves, de la préparation du dossier et de la soumission à la Cour de propositions concernant les mesures appropriées pour établir la vérité, tout en se concertant avec la commission d'accusation de l'Althingi. Le président délivre ensuite une citation à comparaître à l'accusé, avec un délai de préavis d'au moins trois semaines, et fixe la date et le lieu de la première audience en concertation avec le procureur et l'avocat de la défense. Lors de la première audience, le procureur ouvre officiellement le dossier en présentant la citation à comparaître, la résolution de l'Althingi, l'acte d'accusation et l'ensemble des éléments de preuve disponibles. L'avocat de la défense reçoit des copies de ces documents et dispose d'un délai suffisant pour y répondre, après quoi il présente la déclaration de l'accusé et les pièces sur lesquelles s'appuiera la défense. L'accusation et la défense sont ensuite entendues devant la Cour. Le procureur interroge l'accusé et fait comparaître des témoins ; l'avocat de la défense procède de même, les deux parties bénéficiant d'une égalité de temps de parole. Une fois la procédure terminée, l'affaire est immédiatement soumise au jugement. Les juges se retirent pour délibérer et voter à huis clos, le président disposant d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. Le jugement écrit est prononcé publiquement par le président de la Cour dans les meilleurs délais, inscrit au registre de la Cour, et des copies sont envoyées au président de *l'Althingi* et au ministre de l'Intérieur. Enfin, à la demande d'une partie condamnée, la Cour peut autoriser la réouverture d'un dossier si de nouveaux éléments de preuve apparaissent qui auraient probablement conduit à un acquittement ou à une peine moins lourde, ou si la condamnation a pu être fondée sur de faux témoignages.

[94] En vertu de l'article 101 de la Constitution finlandaise, la Haute Cour de mise en accusation est composée du président de la Cour suprême, qui la préside, du président de la Cour administrative suprême, des trois présidents les plus anciens des cours d'appel et de cinq membres élus par le Parlement pour un mandat de quatre ans. En Islande, en vertu de l'article 2 de la loi sur la Cour de mise en accusation (n° 3/1963), le tribunal est composé de 15 juges, à savoir : les cinq juges les plus anciens de la Cour suprême (sous la présidence du président de la Cour suprême), le président du tribunal de district de Reykjavík, le professeur de droit constitutionnel de l'Université d'Islande, ainsi que huit personnes élues par les deux chambres réunies de *l'Althingi* au scrutin proportionnel pour un mandat de six ans.

[95] En vertu de l'article 115 de la Constitution finlandaise, une enquête de la commission des affaires constitutionnelles sur la conduite d'un ministre peut être ouverte sur la base d'une notification du chancelier de justice ou du médiateur, d'une pétition signée par au moins dix députés, d'une demande émanant d'une autre commission parlementaire ou de la commission des affaires constitutionnelles elle-même. Compte tenu de son rôle clé dans l'évaluation des responsabilités juridiques des ministres du gouvernement, il est important de bien comprendre le fonctionnement de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement finlandais. La Finlande ne dispose pas de cour constitutionnelle ; le contrôle de constitutionnalité s'effectue plutôt par le biais de divers mécanismes impliquant l'ensemble des pouvoirs de l'État. La commission des affaires constitutionnelles est l'une des commissions permanentes du Parlement ; composée de députés selon la répartition des sièges entre les partis, elle joue un rôle central dans le processus législatif. Elle est nommée pour chaque législature de quatre ans et compte actuellement 17 membres titulaires et 9 suppléants. Bien que politique, le travail de la commission repose sur un raisonnement juridique fondé sur les textes constitutionnels, les travaux préparatoires et ses propres précédents. Elle consulte des experts universitaires en droit constitutionnel et en droits de l'homme et compte souvent parmi ses membres des députés ayant une formation juridique. Contrairement à d'autres commissions, elle n'entend pas les lobbyistes, mais uniquement des fonctionnaires et des experts juridiques compétents.

sur les accusations portées contre un membre du gouvernement, le chancelier de justice, le médiateur parlementaire ou un juge de la Cour de cassation ou de la Cour administrative suprême pour des actes illicites commis dans l'exercice de ses fonctions[96]. Il est intéressant de noter qu'en **Finlande**, **en Grèce** et **en Islande**, les poursuites à l'encontre d'un membre du gouvernement sont décidées par le Parlement, tandis qu'en **France**, lorsqu'un ministre est soupçonné d'avoir commis une infraction pénale dans l'exercice de ses fonctions officielles, toute personne se déclarant victime peut porter plainte. Le procureur *général près la Cour de cassation* a également le pouvoir d'engager des poursuites, soit de sa propre initiative, soit sur plainte. Au **Portugal**, la compétence en matière de poursuites pénales à l'encontre des membres du gouvernement suit les règles générales de compétence matérielle prévues par le Code de procédure pénale. En **Norvège**, à la suite d'une révision constitutionnelle en 2007, la Cour de mise en accusation (*Riksretten*) est composée des cinq juges les plus anciens nommés à titre permanent à la Cour suprême et de six représentants désignés par le Parlement[97]. Des systèmes similaires existent au **Danemark** – où le nombre de juges professionnels et de représentants désignés par le Parlement est égal – ainsi qu'en **Finlande** – où le président de la Cour suprême préside la Haute Cour de mise en accusation, qui comprend également le président de la Cour administrative suprême, les trois présidents les plus anciens des cours d'appel et cinq membres élus par le Parlement pour un mandat de quatre ans –, ainsi qu'en Islande – où huit juges nommés par le Parlement font face à sept juges de carrière, le président de la Cour suprême assurant la présidence.

36. Une juridiction pénale spécialisée a été mise en place en **Slovaquie** pour traiter les infractions graves, notamment celles commises par des hauts fonctionnaires. Entre 2005 et 2009, le Tribunal spécial (*Špeciálny súd*), en collaboration avec un parquet spécialisé, exerçait à la fois une compétence *ratione materiae* en matière de criminalité organisée et de corruption, et une compétence *ratione personae* à l'égard de certains fonctionnaires, y compris les ministres. À la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, des éléments clés de ce cadre ont été jugés inconstitutionnels, notamment en raison de garanties insuffisantes assurant l'indépendance judiciaire, en particulier en ce qui concerne un mécanisme d'habilitation de sécurité impliquant le pouvoir exécutif. Un nouveau tribunal pénal spécialisé (*Špecializovaný trestný súd*) a ensuite été créé ; il a conservé la compétence matérielle sur les crimes graves mais a renoncé à la compétence personnelle sur les fonctionnaires, illustrant ainsi une tendance plus générale à privilégier la spécialisation fonctionnelle plutôt que la compétence fondée sur le statut, conformément aux exigences de l'État de droit.

3. Remarques générales sur les régimes procéduraux spéciaux

37. Lorsque des régimes procéduraux spéciaux régissent les poursuites à l'encontre des ministres, ils peuvent impliquer une autorisation parlementaire, des organes d'enquête spécialisés ou des formations judiciaires désignées. On les désigne souvent sous le nom de mécanismes de mise en accusation ou de poursuites constitutionnelles. Si ces systèmes

[96] En vertu de l'article 115 de la Constitution finlandaise, une enquête de la commission des affaires constitutionnelles sur la conduite d'un ministre peut être ouverte sur la base d'une notification du chancelier de justice ou du médiateur, d'une pétition signée par au moins dix députés, d'une demande émanant d'une autre commission parlementaire ou de la commission des affaires constitutionnelles elle-même. Compte tenu de son rôle clé dans l'évaluation des responsabilités juridiques des ministres du gouvernement, il est important de bien comprendre le fonctionnement de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement finlandais. La Finlande ne dispose pas de cour constitutionnelle ; le contrôle de constitutionnalité s'effectue plutôt par le biais de divers mécanismes impliquant l'ensemble des pouvoirs de l'État. La commission des affaires constitutionnelles est l'une des commissions permanentes du Parlement ; composée de députés selon la répartition des sièges entre les partis, elle joue un rôle central dans le processus législatif. Elle est nommée pour chaque législature de quatre ans et compte actuellement 17 membres titulaires et 9 suppléants. Bien que politique, le travail de la commission repose sur un raisonnement juridique fondé sur les textes constitutionnels, les travaux préparatoires et ses propres précédents. Elle consulte des experts universitaires en droit constitutionnel et en droits de l'homme et compte souvent parmi ses membres des députés ayant une formation juridique. Contrairement à d'autres commissions, elle n'entend pas les lobbyistes, mais uniquement des fonctionnaires et des experts juridiques compétents.

[97] Cour constitutionnelle, décision PL. ÚS 17/08, 20 mai 2009.

s'inscrivent dans les traditions constitutionnelles de contrôle parlementaire, la liste actualisée des critères de la Commission de Venise sur l'État de droit[98] et le 5e cycle du GRECO soulignent qu'ils ne doivent pas compromettre l'efficacité, l'indépendance ou l'impartialité des poursuites pénales.

38. L'implication parlementaire ou politique dans l'ouverture de procédures pénales spéciales introduit un lien structurel entre les institutions politiques et la justice pénale. Si cette implication peut servir de garantie contre les poursuites abusives, les évaluations du GRECO soulignent qu'elle doit reposer strictement sur des critères juridiques objectifs, s'inscrire dans des procédures transparentes et s'accompagner de garanties judiciaires assurant que les décisions de poursuite restent déterminées par des critères juridiques, et non politiques. L'objectif final commun de ces recommandations du GRECO est que les immunités n'entravent pas la conduite des enquêtes et les poursuites en matière de corruption par le système judiciaire[99].

39. Dans certains systèmes, les exigences d'autorisation ou les seuils procéduraux peuvent retarder considérablement ou subordonner à des conditions la possibilité de poursuivre des membres du gouvernement. De tels mécanismes ne doivent pas fonctionner d'une manière qui porte atteinte à une responsabilité pénale effective, en particulier en matière de corruption, d'abus de pouvoir ou d'autres infractions graves liées à l'intégrité.

40. Les cadres procéduraux régissant les poursuites pénales à l'encontre de membres du gouvernement peuvent prévoir une implication institutionnelle ou constitutionnelle d'organes politiques. Si une telle implication n'est pas incompatible avec l'État de droit, elle doit rester strictement encadrée par la loi, soumise à un contrôle judiciaire effectif et conçue de manière à prévenir tout arbitraire, toute application sélective de la loi ou toute instrumentalisation politique des procédures pénales.

D. Application des règles relatives à la responsabilité pénale des ministres dans la pratique.

41. La mesure dans laquelle les règles relatives à la responsabilité pénale des ministres sont appliquées dans la pratique varie considérablement d'un État membre à l'autre. La Commission de Venise ne dispose d'aucun aperçu empirique complet de l'ampleur des affaires pénales engagées contre des ministres dans les pays européens à l'époque moderne. Depuis l'adoption du rapport de 2013 sur la relation entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres, les poursuites pénales à l'encontre de membres du gouvernement ont toutefois gagné en visibilité. Plusieurs affaires très médiatisées illustrent une volonté accrue d'enquêter et de poursuivre des ministres en exercice ou anciens ministres, ce qui a également suscité un vif intérêt de la part du public.

42. En mars 2026, la Chambre des députés de la **République tchèque** s'est prononcée sur la levée de l'immunité parlementaire du Premier ministre Andrej Babiš dans le cadre d'une affaire de longue haleine concernant des allégations de fraude liées à des subventions de l'Union européenne. La motion visant à lever l'immunité a été rejetée, ce qui signifie que la procédure pénale ne pouvait pas se poursuivre pendant la durée de son mandat parlementaire. Dans une affaire antérieure, Petr Nečas, Premier ministre de 2010 à 2013, avait démissionné de ses fonctions en juin 2013 et avait rapidement cessé d'être député, à la suite d'un scandale politique majeur impliquant son chef de cabinet. Avec la perte de son mandat parlementaire, son immunité a expiré automatiquement, ce qui signifie que les procureurs n'avaient pas besoin de l'accord de la Chambre pour engager des poursuites pénales. Nečas a ensuite été poursuivi dans le cadre d'une affaire de corruption présumée impliquant des offres de postes dans des entreprises publiques à d'anciens députés ayant

[98] Commission de Venise, CDL-AD (2025)002 , Liste actualisée des critères de l'État de droit, sections II, E et F.
[99] « Zéro corruption, plus d'intégrité », gouvernements centraux (hautes fonctions exécutives) et services répressifs. Principes clés, tendances et défis. GRECO, Horizontal-study-5th-round , p. 39.

démissionné de leur mandat, et en 2019, il a été condamné à une peine avec sursis pour faux témoignage dans une procédure liée à cette affaire. En ce qui concerne la jurisprudence, il existe relativement peu de cas jurisprudentiels portant spécifiquement sur la responsabilité pénale des ministres en tant que tels. Toutefois, les décisions de la Cour constitutionnelle ont souligné que l'immunité parlementaire est une garantie procédurale protégeant l'indépendance du pouvoir législatif et qu'elle doit être interprétée de manière restrictive, afin qu'elle ne devienne pas un bouclier général contre la responsabilité pénale.

43. Depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle Constitution **finlandaise**, le 1er mars 2000, deux affaires ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête sur la légalité des actes officiels d'un ministre, conformément à l'article 115 de la Constitution. En 2011, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement a décidé de ne pas poursuivre l'ancien Premier ministre, Matti Vanhanen, concernant des allégations de conflit d'intérêts. Tout en reconnaissant qu'il aurait dû se récuser des décisions de financement concernant une fondation qui avait soutenu sa campagne, la commission des affaires constitutionnelles a estimé qu'il n'y avait pas de motifs suffisants pour engager des poursuites. En 2020, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement a enquêté sur la gestion par *le* ministre des Affaires étrangères, *Pekka Haavisto,* du rapatriement de citoyens finlandais depuis le camp de déplacés d'al-Hol, dans le nord de la Syrie. Bien que la commission ait estimé que le ministre avait agi en violation de la loi sur l'administration et de la loi sur les relations extérieures en tentant de rapatrier des citoyens finlandais du camp d'al-Hol, dans le nord de la Syrie, elle a néanmoins conclu qu'il n'y avait pas lieu de porter des accusations contre lui, car le seuil plus élevé requis pour des poursuites en vertu de l'article 116 n'était pas atteint. Conformément à l'article 116 de la Constitution, la décision de poursuivre un membre du gouvernement peut être prise s'il a, intentionnellement ou par négligence grave, manqué de manière substantielle à ses devoirs de ministre ou agi de manière manifestement illégale dans l'exercice de ses fonctions. La décision de la commission des affaires constitutionnelles n'a pas fait l'unanimité : les deux députés verts siégeant au sein de cette commission ont voté contre la décisionet ont émis une opinion dissidente. L'affaire *Haavisto* a suscité un vif débat public quant à l'aptitude de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement à agir en tant qu'organe compétent pour traiter les questions relatives à la responsabilité juridique d'un ministre. L'une des nombreuses préoccupations soulevées portait sur la question de savoir si un député ayant demandé l'ouverture d'une procédure pour faute professionnelle à l'encontre d'un ministre pouvait siéger au sein de la commission des affaires constitutionnelles chargée de statuer sur cette affaire. De ce point de vue, et compte tenu du rôle central de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement, il existe un risque d'influence indue sur l'ouverture, le déroulement et la clôture des procédures pénales visant des membres du gouvernement. Le système constitutionnel finlandais exigeant également l'approbation parlementaire, le vote des députés peut encore dépendre de la loyauté envers leur parti, et non du bien-fondé juridique de l'affaire.

44. Au cours des dernières décennies, **la Grèce** s'est efforcée de « judiciariser » les poursuites pénales à l'encontre des ministres. Plusieurs scandales financiers ont vu les ministres présumés responsables échapper à toute poursuite, alors même que la majorité de l'Assemblée avait voté en faveur de la mise en accusation du ministre concerné. De vives critiques ont alors été formulées à l'encontre de la nouvelle version de l'article 86 de la Constitution, au motif que le fait d'attribuer la compétence d'inculper à un organe purement politique, le Parlement, sans aucune implication du pouvoir judiciaire, était contraire à un principe fondamental de l'État de droit ainsi qu'aux normes européennes généralement reconnues en la matière. Les critiques concernant la sécurité ferroviaire et la responsabilité ministérielle se sont intensifiées après un tragique accident ferroviaire ayant fait de nombreuses victimes en février 2023. En 2025, la majorité au pouvoir a décidé de ne pas donner suite à la mise en accusation de ministres dans le cadre d'un autre scandale financier majeur. Le débat actuel sur la modification de l'article 86 de la Constitution porte sur la demande visant à ce que l'organe compétent pour engager des poursuites pénales à l'encontre des ministres pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions soit

soit un organe purement judiciaire, soit un organe à composition mixte tel que la *Commission des requêtes* prévue à l'article 68-2 de la Constitution française, et non un organe politique.

45. Plusieurs anciens membres du gouvernement de la **République de Moldava** ont fait l'objet de poursuites pénales pour des infractions liées à l'exercice de fonctions publiques, telles que « l'abus d'autorité par une personne occupant un poste à responsabilité », la négligence dans l'exercice de ses fonctions, la corruption passive, des délits ou des abus de pouvoir. Ces affaires illustrent l'application pratique des dispositions générales de la législation pénale, y compris à l'égard des personnes ayant occupé des fonctions gouvernementales.

46. Au vu des affaires décrites ci-dessus, il semble en effet que les membres du gouvernement soient plus fréquemment poursuivis et jugés, ce qui pourrait refléter le fait que les immunités sont plus souvent levées ou que le seuil permettant d'engager des poursuites a été abaissé. Toutefois, compte tenu du rôle central du Parlement ou de ses commissions spéciales dans la procédure d'autorisation de la mise en accusation (la levée de l'immunité) à l'encontre d'un membre du gouvernement, le risque d'influence (politique) indue reste élevé. Comme indiqué dans l'affaire *Haavisto*, le vote parlementaire peut dépendre de la loyauté envers le parti. Les infractions commises par des ministres, qui devraient en principe être sanctionnées juridiquement (et pas seulement politiquement), peuvent rester impunies pour des raisons non juridiques.

V. Évaluation des cadres juridiques et des procédures relatifs à la responsabilité pénale des ministres

A. Remarques générales

47. La Commission de Venise réaffirme qu'il convient de distinguer clairement la responsabilité juridique de la responsabilité politique. Alors que la responsabilité politique relève de la sphère de la gouvernance démocratique, les poursuites pénales, qui constituent une sous-catégorie de la responsabilité juridique, sont régies par des exigences strictes en matière de légalité et de garanties procédurales[100].

48. Si la Convention n'empêche pas l'immunité des membres du gouvernement en tant que telle, elle fixe toutefois certaines limites à l'application de ces règles, en énonçant un principe général selon lequel le recours à l'immunité doit toujours être justifié et ne pas aller au-delà de ce qui est proportionné et nécessaire dans une société démocratique. Comme l'a souligné la Cour, il convient de rechercher un équilibre entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale ; il est essentiel de veiller à ce que les poursuites pénales ne soient pas détournées dans le but de nuire à des adversaires politiques ou utilisées comme instruments dans un conflit politique[101] ; les poursuites pénales doivent être menées de manière à exclure leur utilisation à des fins politiques, la Cour constatant une violation de la Convention lorsque les poursuites poursuivaient un objectif inavoué incompatible avec l'État de droit[102].

---

[100] Voir également Commission de Venise, Rapport sur les relations entre le Parlement et le gouvernement : confiance et responsabilité, CDL-AD(2024)016

[101] CEDH, *Haarde c. Islande*, 23 novembre 2017, § 85. La CEDH a rendu son arrêt dans l'affaire concernant l'ancien Premier ministre islandais, M. Geir Haarde (citée dans le rapport de 2013), le 23 novembre 2017. En réponse aux arguments du requérant selon lesquels la procédure visant à déterminer s'il y avait lieu de l'inculper avait été arbitraire et politique, la Cour a noté – et la Commission de Venise partage cette position – que les États contractants avaient adopté des approches variées face aux questions importantes et sensibles concernant la responsabilité pénale des membres du gouvernement pour des actes ou omissions commis dans l'exercice de leurs fonctions officielles, et qu'il ne lui appartenait pas d'imposer un modèle particulier. La Cour était consciente de l'importance de veiller à ce que les procédures pénales ne soient pas détournées dans le but de nuire à des adversaires politiques ou utilisées comme instruments dans un conflit politique.

[102] CEDH, *Merabishvili c. Géorgie* [GC], 28 novembre 2017, *Tymoshenko* c. Ukraine, 30 avril 2013.

49. La Commission de Venise rappelle que la soumission universelle de tous à la loi est un principe fondamental de l'État de droit. Cela implique que la loi doit être appliquée de manière égale et mise en œuvre de façon cohérente[103] . Les ministres ne sont pas au-dessus des lois. Si un ministre commet une infraction pénale, il ou elle doit alors être passible de sanctions pénales, comme tout un chacun (même si les procédures peuvent différer). Dans le même temps, il est légitime que des procédures spéciales (de mise en accusation) s'appliquent, imposant un certain seuil pour engager des poursuites pénales à l'encontre d'un ministre, afin de le protéger contre le harcèlement politique. Toutefois, ces règles ne doivent pas être interprétées de manière à protéger un ministre qui a clairement enfreint la loi. D'une part, des obstacles procéduraux particuliers peuvent entraver indûment les poursuites ; d'autre part, les poursuites pénales peuvent être instrumentalisées à des fins politiques. Ces deux risques, l'impunité et la politisation, sont abordés dans les évaluations du 5è cycle du GRECO et dans les rapports de l'Union européenne sur l'État de droit, qui soulignent l'importance de l'indépendance institutionnelle et de l'objectivité dans la prise de décision du ministère public. Comme le souligne le GRECO, « bien qu'il soit compréhensible que l'obligation d'obtenir une autorisation avant d'engager des poursuites pénales puisse être considérée, comme c'est le cas dans de nombreux pays, comme une étape nécessaire pour garantir que les poursuites ne soient pas menées à des fins politiques, confier ce pouvoir d'autorisation à un organe judiciaire et apolitique, tel qu'une juridiction de haut niveau, constitue un exemple de bonne pratique qui mériterait d'être encouragé »[104].

50. Dans les systèmes parlementaires, des mécanismes tels que les motions de censure ou la démission constituent des conséquences politiques du contrôle parlementaire. Ils ne constituent pas des sanctions pénales et n'établissent pas de responsabilité pénale ; ils répondent au principe d'autonomie parlementaire, qui est fermement ancré dans les traditions constitutionnelles des États membres du Conseil de l'Europe et a été reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme[105]. Les ministres du gouvernement sont politiquement responsables de leurs actes politiques, et c'est là la manière démocratiquement correcte d'assurer la responsabilité au sein du système politique.

51. Les poursuites à l'encontre des ministres sont soumises aux règles d'immunité et à la possibilité de les lever. L'immunité est un moyen de protéger les institutions elles-mêmes contre toute pression indue exercée par des acteurs extérieurs, qu'il s'agisse d'adversaires politiques ou du ministère public. En ce sens, elle protège le bon fonctionnement démocratique de l'institution. Comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son rapport de 2014 sur la portée et la levée des immunités parlementaires[106], « on observe aujourd'hui dans la plupart des pays une importance bien plus grande qu'auparavant accordée à la transparence de la vie politique, ainsi qu'une prise de conscience accrue des effets négatifs potentiels de l'immunité [parlementaire], en particulier dans la lutte contre la corruption politique ».

52. Comme mentionné dans le rapport de 2013, les procédures pénales à l'encontre de ministres du gouvernement doivent respecter les droits garantis par l'article 6 de la Convention, tels que le droit à un procès équitable, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire et la présomption d'innocence, y compris les droits de la défense énoncés à l'article 6, paragraphe 3, pour les personnes accusées d'une infraction pénale. Il en va de même pour le principe « pas de peine ni de sanction sans loi » énoncé à l'article 7. Ces règles s'appliquent que la personne accusée soit un simple citoyen ou un ministre du gouvernement, et que le ministre soit poursuivi devant les tribunaux pénaux ordinaires ou devant une juridiction spéciale chargée de la mise en

---

[103] Commission de Venise, CDL-AD (2025)002 , «La liste actualisée des critères de l'État de droit », § 93.
[104] Rapport d'évaluation (cinquième cycle d'évaluation, prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des administrations centrales (hautes fonctions exécutives) et des services chargés de l'application de la loi, Luxembourg, § 122.
[105] CEDH, *Karácsony et autres c. Hongrie*, 16 septembre 2014, § 78.
[106] Commission de Venise, CDL-AD(2014)011, Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, §§ 22 et 27. Les normes européennes relatives à l'évaluation des règles nationales en matière d'immunité parlementaire ont été analysées en détail aux §§ 30 à 51 dudit rapport et s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux immunités des membres des gouvernements visés par le présent rapport.

accusation. La qualification d'une procédure comme « pénale » repose sur les critères autonomes élaborés par la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour utilise trois critères alternatifs pour déterminer si une sanction est de nature pénale ou non : « la qualification de l'infraction en droit interne, la nature de l'infraction ainsi que la nature et la gravité de la sanction »[107].

53. Par conséquent, des mesures telles que l'emprisonnement, les amendes (y compris les peines avec sursis) ou l'inéligibilité à des fonctions publiques peuvent relever du domaine pénal même si elles sont classées différemment en droit interne. À l'inverse, des mesures formellement disciplinaires peuvent être considérées comme de nature pénale lorsqu'elles revêtent un caractère punitif et dissuasif, comme le confirme la jurisprudence de la Cour. Cela renforce la nécessité d'évaluer les cadres de poursuites en fonction de leurs effets concrets sur les droits individuels et l'équilibre institutionnel[108].Cette approche est désormais intégrée dans les méthodologies du GRECO et dans les cadres de suivi de l'État de droit de l'Union européenne, garantissant ainsi que l'évaluation se concentre sur le fond plutôt que sur des étiquettes formelles. Lorsqu'il s'agit de déterminer, conformément à la demande de l'Assemblée parlementaire, dans quels cas « une responsabilité pénale serait de mise » (par opposition à une simple responsabilité politique), les trois critères établis par la Cour au regard de l'article 6 s'avèrent utiles. La responsabilité pénale ne dépend pas d'une appréciation politique, mais de l'existence d'une infraction définie par la loi et d'éléments de preuve suffisants pour engager des poursuites. La liste de contrôle actualisée relative à l'État de droit souligne que la responsabilité doit être fondée sur le droit et non sur un pouvoir discrétionnaire ou des considérations d'opportunité politiques.

54. Comme l'illustre l'aperçu comparatif, il subsiste une grande diversité parmi les États membres de la Commission de Venise en ce qui concerne les procédures visant à engager la responsabilité pénale des membres du gouvernement.

1. Égalité devant la loi : procédures pénales ordinaires

55. Dans un certain nombre de pays, les membres du gouvernement sont soumis exclusivement aux procédures pénales ordinaires et les affaires sont jugées par les tribunaux ordinaires selon les règles de procédure ordinaires. Dans de nombreux autres pays, au moins les actes commis par les membres du gouvernement à titre privé sont jugés selon la procédure pénale ordinaire, tandis que pour les actes commis en leur qualité officielle de ministre, des procédures spéciales peuvent être envisagées. La Commission de Venise considère que ce modèle témoigne d'un engagement fort en faveur du principe d'égalité devant la loi, tel qu'énoncé dans la liste actualisée des critères de l'État de droit[109], et réduit le risque d'impunité.

2. Immunités ministérielles

a. Non-responsabilité des membres du gouvernement pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions.

56. La plupart des pays disposent de règles spéciales en matière d'immunité pour les chefs d'État (rois et présidents) et pour les parlementaires, mais les règles relatives à l'immunité des ministres sont moins courantes et, lorsqu'elles existent, leur portée est souvent plus limitée. S'il peut exister des raisons valables d'accorder un certain degré d'immunité aux parlementaires et aux chefs

[107] Voir par exemple CEDH, *Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 82 ; *Weber c. Suisse*, 22 mai 1990, §§ 31 à 34 ; *Ravnsborg c. Suède*, 23 mars 1994, § 30 ; *Putz c. l'Autriche*, 22 février 1996, §§ 31 et suivants ; *T. c. l'Autriche*, 14 novembre 2000, § 61 ; *Ezeh et Connors c. le Royaume-Uni*, 9 octobre 2003, § 82 ; *Alenka Pečnik c. la Slovénie*, 27 septembre 2012, § 30

[109] Commission de Venise, CDL-AD (2025)002 , « La liste actualisée des critères de l'État de droit », section II, E.3.

d'État, ces raisons ne s'appliquent pas dans la même mesure aux ministres du gouvernement, certains d'entre eux n'étant protégés que dans la mesure où ils sont également membres d'un parlement (voir paragraphe 18 ci-dessus), dans la mesure où ils sont soumis à des normes plus strictes en matière de contrôle et de responsabilité dans la gestion des affaires de l'État. Cela est particulièrement pertinent en matière d'inviolabilité et compte tenu du fait que la justification de l'immunité des ministres est principalement fonctionnelle, pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

57. Dans plusieurs États membres, les ministres bénéficient d'une forme d'immunité absolue (non-responsabilité) à l'égard des poursuites judiciaires pour l'exercice de la liberté d'expression, ainsi que pour les opinions et déclarations formulées dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Dans certains cas, cette non-responsabilité est liée à leur statut de membre du gouvernement, tandis que dans d'autres, elle est liée à leur qualité de député, auquel cas ils conservent également l'immunité parlementaire. Dans un troisième groupe de cas, le contenu de l'immunité dont bénéficient les membres du gouvernement est celui qui est garanti aux députés[110].

58. Comme indiqué dans son rapport sur la portée et la levée des immunités parlementaires[111], la Commission de Venise considère que la liberté d'opinion et d'expression est un élément essentiel d'une véritable démocratie. Ce principe fondamental de non-responsabilité semble faire l'unanimité et être relativement peu contesté dans la plupart des pays, même si des débats peuvent avoir lieu quant à sa portée exacte et à ses critères d'application. En particulier, des préoccupations existent concernant, d'une part, l'utilisation abusive des dispositions d'exonération de responsabilité lorsqu'elles incitent à la haine, à la violence et à la destruction du système démocratique.[112] Les cadres juridiques des États membres de la Commission de Venise n'ont pas été examinés à cet égard, mais, en règle générale, des exceptions strictement limitées devraient être définies pour les discours de haine, accompagnées d'un contrôle juridictionnel indépendant et de sanctions proportionnées. D'autre part, des préoccupations existent également concernant l'immunité des membres du pouvoir exécutif lorsque leurs déclarations peuvent affecter directement des particuliers, porter atteinte à leur réputation ou être utilisées comme instrument de pression politique. Les déclarations des ministres concernant des particuliers peuvent donner lieu à des abus, et un privilège d'immunité trop large risque de placer les ministres au-dessus de la loi et de priver les particuliers de recours efficaces. Dans le même temps, le problème inverse peut se poser, à savoir que la limitation de l'immunité pourrait conduire à l'imposition d'une responsabilité pénale pour des déclarations politiques faites dans le cadre de l'exercice légitime des fonctions ministérielles, ce qui entraînerait un effet dissuasif sur le débat politique et compromettrait l'exercice effectif des fonctions exécutives. Il appartient au système judiciaire indépendant de déterminer si la déclaration relève du champ d'application de l'immunité. En tout état de cause, comme indiqué ci-dessus, l'immunité protège la fonction et non la personne physique.

---

[110] Par exemple, le Monténégro (voir note de bas de page 51), la Macédoine du Nord (voir note de bas de page 52)

[111] CDL-AD(2014)011, §§ 79-100.

[112]. Dans sa résolution 2127 (2016) du 23 juin 2016 « Immunité parlementaire : remise en cause de la portée des privilèges et immunités dont jouissent les membres de l'Assemblée parlementaire », l'Assemblée Parlementaire a conclu que : « 12.6 La liberté d'expression fait partie intégrante du travail parlementaire et les élus doivent pouvoir débattre, sans crainte, de nombreuses questions d'intérêt public, y compris des sujets controversés ou source de division, ou encore des questions relatives au fonctionnement des pouvoirs exécutif ou judiciaire ; toutefois, les propos et déclarations incitant à la haine, à la violence ou à la destruction des droits et libertés démocratiques peuvent être exclus du champ d'application de l'immunité ; les parlementaires qui abusent de la tribune publique peuvent s'exposer à des mesures disciplinaires internes, conformément à une procédure réglementaire transparente et impartiale, voire à la déchéance de leur mandat parlementaire en cas de violations graves et persistantes »

b. Dérogation au principe d'égalité devant la loi : l'immunité au sens strict ou l'inviolabilité

59. La Commission de Venise note que l'immunité *au sens strict*ou l'inviolabilité contre l'arrestation, la détention, l'enquête et les poursuites dans les cas où une infraction pénale est alléguée constitue l'aspect le plus problématique et le plus controversé du concept d'immunité. Elle représente une dérogation au principe d'égalité devant la loi, qui est un élément fondamental de l'État de droit[113].

60. Comme le montre l'aperçu comparatif présenté ci-dessus, la principale préoccupation liée au concept d'immunité *au sens strict* s'est déjà manifestée lors de l'application pratique des règles relatives à la responsabilité pénale ministérielle : l'ouverture de la procédure avant que l'affaire de responsabilité pénale ministérielle présumée ne soit portée devant la juridiction compétente.

61. Si le mécanisme d'autorisation préalable du Parlement ou d'une autre instance politique pour engager des poursuites pénales à l'encontre de ministres peut permettre d'écarter les accusations manifestement infondées, il peut également entraîner des retards ou empêcher l'ouverture d'une procédure. L'une des préoccupations concerne la composition du Parlement (ou de ses commissions spécialisées), en tant qu'institution politique composée de représentants de partis politiques ; en effet, les procédures parlementaires visant à lever l'immunité ministérielle peuvent toujours être soumises à des considérations politiques qui ne sont pas compatibles avec une approche objective et impartiale. Le débat actuel sur la modification de l'article 86 de la Constitution grecque porte sur la future composition (purement judiciaire ou mixte) de l'organe qui devrait être compétent pour engager des poursuites pénales à l'encontre des ministres pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. Selon le contexte politique, cela peut aller dans les deux sens : soit l'inviolabilité est levée dans les cas où les allégations sont manifestement infondées, soit elle est maintenue dans les cas où le député concerné a clairement enfreint la loi. Ce dernier point a particulièrement préoccupé le GRECO, qui a constaté dans plusieurs cas une réticence manifeste des parlementaires à exposer un membre de leur chambre à des poursuites, même en cas d'allégations de fautes graves telles que celles liées à la corruption, au trafic d'influence ou à d'autres mécanismes utilisés dans la pratique pour poursuivre de telles infractions (abus de pouvoir, manquement aux obligations).

62. Un autre aspect problématique réside dans la difficulté d'évaluer s'il convient de lever l'immunité sans entrer dans le fond des accusations pénales et sans se forger au moins une opinion préliminaire. Dans la pratique, cela peut entrer en conflit avec le principe de la présomption d'innocence, tel que protégé par la Convention, et peut être perçu par le public et les médias comme une sorte de jugement politique sur la question de la culpabilité. Cela constitue également une violation des principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs, en vertu desquels il appartient aux seules juridictions (et certainement pas à une assemblée politique) d'apprécier les cas individuels de responsabilité pénale.

63. À cet égard, la Commission de Venise estime que l'instance parlementaire saisie d'une demande de levée de l'inviolabilité ne devrait pas procéder à un examen juridique de l'affaire en tant que telle et, en particulier, ne devrait pas se prononcer sur la culpabilité du membre du gouvernement concerné, ni sur l'existence d'un motif justifiant des poursuites pénales. La décision devrait se fonder sur les faits et le fond de l'affaire tels qu'ils sont présentés par les autorités et le membre concerné, et non sur d'autres considérations politiques ou extérieures.

[113] Commission de Venise, CDL-AD (2025)002 , « La liste actualisée des critères de l'État de droit », section II, E.3.

64. Cela ne signifie pas pour autant que les règles constitutionnelles nationales relatives à l'inviolabilité soient contraires aux principes généraux de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs. De telles règles existent dans un certain nombre de pays, où elles font partie intégrante du système des « freins et contrepoids ». D'autre part, toute démocratie qui fonctionne correctement comporte également des normes et des règles juridiques et politiques qui empêchent efficacement la majorité politique d'abuser du système pénal à l'encontre d'adversaires politiques individuels. Il convient de souligner que les règles et principes relatifs à l'indépendance et à l'impartialité du pouvoir judiciaire et du ministère public constituent la garantie la plus importante, bien plus importante et pertinente à cet égard que les règles relatives à l'immunité[114].

65. La Commission de Venise estime que les règles relatives à l'inviolabilité doivent être interprétées et appliquées de manière restrictive, et qu'il doit toujours être possible de lever cette inviolabilité, selon des procédures claires et impartiales et sur la base de critères bien établis, tels que le fait d'être pris en *flagrant délit* ou dans les affaires concernant *des infractions* particulièrement *graves*, ainsi que lorsque l'infraction présumée n'est pas liée aux fonctions ministérielles, entre autres. Une levée de l'inviolabilité devrait également être possible à la demande du ministre concerné afin que l'affaire soit examinée par le procureur de la République et, le cas échéant, portée devant les juridictions ordinaires.

66. La Commission de Venise constate que les évolutions récentes témoignent d'un renforcement des cadres juridiques relatifs à la corruption et aux infractions connexes, ainsi que d'une volonté accrue de les appliquer dans la pratique. Cette tendance se reflète dans les travaux du GRECO, qui a recommandé que les infractions de corruption soient expressément exclues du champ d'application des immunités, tandis que dans d'autres cas, il a exigé que, dans la pratique, les immunités soient levées sur la base de critères objectifs et équitables. Au sein de l'Union européenne, cette tendance se retrouve également dans les activités du Parquet européen (EPPO), qui a ouvert des enquêtes impliquant des hauts fonctionnaires dans plusieurs États. Le droit à un procès équitable, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le respect du principe de sécurité juridique et la prévisibilité du droit pénal sont fondamentaux.

67. La jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme précise les exigences de l'article 6 de la Convention qui doivent être respectées également dans les procédures de mise en accusation, afin que les normes d'équité nécessaires soient préservées indépendamment des particularités de la procédure et que le risque de politisation soit ainsi écarté[115]. Cela inclut le droit d'accès à une procédure pénale en cas de refus de lever l'immunité d'un ministre pour diffamation prétendument commise à l'encontre du requérant, un député[116]. La Cour a rappelé que, bien que certaines limitations du droit d'accès à un tribunal doivent être considérées comme inhérentes au système des immunités parlementaires, il ne serait pas conforme à l'État de droit dans une société démocratique, ni au principe fondamental sous-jacent à l'article 6, paragraphe 1, qu'un État puisse, sans restriction ni contrôle de la part du tribunal, soustraire à la compétence des tribunaux toute une série de recours civils ou conférer des immunités à certaines catégories de personnes[117]. Les normes susmentionnées incluent également l'évaluation de l'indépendance (et de

[114] Voir CDL-AD(2014)011, §§ 151 et 153.
[115] CEDH, *Haarde c. Islande*, précité, §§ 86 à 96 (en ce qui concerne la phase préliminaire de la procédure) : lors de l'examen de la procédure de destitution engagée devant le Parlement à l'encontre du requérant, ancien Premier ministre, la Cour a pris en compte (i) la collecte des preuves avant le procès ; (ii) le délai accordé au requérant pour préparer sa défense, ainsi que l'information relative à la nature de l'accusation et au caractère contradictoire de la procédure ; (iii) l'application des règles de procédure ; (iv) l'implication du procureur lors de l'examen de l'affaire par la Commission parlementaire d'enquête (PRC) afin de déterminer si le principe de la présomption d'innocence avait été violé ; (v) le caractère non politique des accusations.
[116] CEDH, *Bakoyanni c. Grèce*, 20 décembre 2022 : la procédure pénale était le seul recours possible et il n'existait aucun lien manifeste entre le comportement reproché au ministre et ses activités parlementaires ou ministérielles. Voir également CEDH, *Anagnostou-Dedouli c. Grèce*, 16 septembre 2010.
[117] CEDH, *Bakoyanni c. Grèce*, précité, § 58

l'impartialité) de la juridiction chargée de la mise en accusation, qui peut être (partiellement) composée de juges non professionnels, l'article 6, paragraphe 1, exigeant que cette juridiction soit indépendante non seulement du pouvoir exécutif et des partis, mais également du législateur[118].

68. La Commission observe en outre que l'efficacité des systèmes nationaux dépend non seulement des cadres juridiques, mais aussi de leur application concrète. Par exemple, dans certaines juridictions, les exigences d'autorisation parlementaire ont conduit à l'abandon de certaines affaires, tandis que dans d'autres, les poursuites ont pu se dérouler sans rencontrer de tels obstacles. Des préoccupations spécifiques peuvent être soulevées dans les affaires impliquant des membres du gouvernement, lorsque *des mécanismes* structurels ou *ad hoc* exigent une approbation parlementaire permettant aux acteurs politiques d'influencer, l'ouverture, la conduite ou la clôture des procédures pénales, ce qui pourrait faciliter des influences indues de la part d'acteurs politiques et saper la confiance du public dans l'État de droit. La Commission réaffirme que, le cas échéant, le Parlement ne devrait se limiter qu'à déterminer si les accusations sont manifestement infondées.

69. Certaines affaires récentes ont mis en lumière des cas d'influence (indue) exercée par des acteurs politiques, à l'image des inquiétudes exprimées concernant la politisation présumée de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement finlandais, qui avait enquêté en 2020 sur certaines actions d'un ministre. La commission a conclu que le ministre avait agi en violation des lois applicables, mais a estimé qu'il n'y avait pas lieu de l'inculper, car le seuil requis pour engager des poursuites n'était pas atteint. Cette décision a suscité des débats quant à l'aptitude de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement à agir en tant qu'organe (politique) compétent pour traiter les questions relatives à la responsabilité juridique d'un ministre. De plus, l'une des nombreuses questions soulevées était de savoir si un député ayant demandé l'ouverture d'une procédure pour faute grave à l'encontre d'un ministre pouvait siéger au sein de la commission des lois constitutionnelles chargée de statuer sur l'affaire. D'autres instances de filtrage dans les systèmes de mise en accusation, telles que la *Commission des requêtes* en France ou le Tribunal des ministres en Italie, par exemple, ont opté pour une composition totalement différente.

70. Le rôle du pouvoir discrétionnaire du ministère public revêt une importance capitale. Dans les systèmes où les procureurs jouissent d'un haut degré d'indépendance, comme en Italie, les enquêtes impliquant des hauts fonctionnaires ont été menées activement[119]. À l'inverse, dans les systèmes où l'indépendance du ministère public est remise en cause, des inquiétudes ont été exprimées tant concernant l'inaction que l'application sélective de la loi. Des évaluations récentes du GRECO ont mis en évidence des difficultés persistantes dans plusieurs États membres concernant l'indépendance des autorités chargées des poursuites et l'efficacité des enquêtes sur la corruption de haut niveau. Quel que soit le système choisi par un État pour l'organisation du ministère public – que les procureurs soient fonctionnellement indépendants ou hiérarchiquement subordonnés au pouvoir exécutif –, la position de longue date du GRECO est que des garanties doivent être mises en place pour assurer que les enquêtes sur la corruption soient menées sans aucune influence politique ou autre influence indue[120] [121].

[118] CEDH, *Haarde c. Islande*, §§ 105-108. Voir également CEDH, n° 28972/95, *Ninn-Hansen c. Danemark*, décision du 18 mai 1999.

[119] Par exemple, dans l'« affaire Open Arms », qui concernait le sauvetage de migrants en mer, le navire s'est vu interdire l'accès aux ports italiens sur ordre du ministre Salvini. Une autorisation de poursuites contre Salvini a été demandée et obtenue devant le Sénat. Salvini a été formellement mis en examen. Le procès a débuté en septembre 2021 et a duré plus de trois ans, au cours desquels ont notamment témoigné un ancien Premier ministre et deux ministres. Le parquet a requis une peine de six ans d'emprisonnement à l'encontre de Salvini. En décembre 2024, le tribunal de Palerme a acquitté le sénateur Salvini des chefs d'accusation d'enlèvement aggravé et de refus d'exercer ses fonctions officielles, estimant que l'affaire était sans fondement.

[120] « Zéro corruption, plus d'intégrité », cité plus haut, p. 39.

[121] Voir, entre autres, Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, CDL-AD(2024)034

71. La jurisprudence de la Cour, pour sa part, considère que le ministère public n'est pas soumis aux obligations d'indépendance et d'impartialité que l'article 6 impose à un « tribunal » dans le cadre d'une procédure pénale, car il n'est pas appelé à « statuer sur le bien-fondé d'une accusation pénale »[122] , à moins que, même en l'absence de toute constatation formelle, la déclaration d'un agent public concernant une personne mise en cause pour une infraction pénale ne reflète l'opinion selon laquelle celle-ci est coupable avant que sa culpabilité n'ait été établie conformément à la loi. Dans cette situation, le principe de la présomption d'innocence peut être violé non seulement par un juge ou une juridiction, mais aussi par d'autres autorités publiques et représentants de l'État, y compris les procureurs[123]. Toutefois, la Cour a renforcé l'exigence d'indépendance institutionnelle dans les enquêtes pénales impliquant des hauts fonctionnaires, estimant notamment qu'une ingérence indue de l'exécutif dans les autorités chargées des poursuites n'est pas conforme à la Convention[124]. La Commission de Venise souligne également qu'une autonomie suffisante doit être garantie pour protéger les autorités chargées des poursuites contre toute influence politique indue, en observant que l'indépendance des procureurs n'est pas de même nature que celle des juges et qu'une certaine asymétrie entre les institutions et les procédures applicables aux juges et aux procureurs est inévitable[125].

72. Les règles nationales *de fond* relatives à la responsabilité pénale des ministres doivent non seulement se conformer à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 7 de la Convention, mais également être évaluées à la lumière des exigences fondamentales de l'État de droit, telles qu'elles sont notamment reflétées dans la « Liste de contrôle actualisée de l'État de droit », notamment la sécurité juridique, l'accessibilité, la prévisibilité et prévisibilité, clarté, proportionnalité, principe de non-

---

, § 23. « La Commission de Venise a déjà observé qu'il n'existe pas de norme commune concernant l'organisation du ministère public. Toutefois, une autonomie suffisante doit être garantie afin de protéger les autorités chargées des poursuites contre toute influence politique indue. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe exige des États membres qu'ils veillent à ce que les procureurs soient à l'abri de toute « ingérence injustifiée » dans leurs activités professionnelles.

[122] CEDH, *Haarde*, précité, §§ 94 et 96 :

> 94. « La Convention ne garantit pas le droit à un procureur impartial. Toutefois, la présomption d'innocence consacrée à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention est l'un des éléments d'un procès pénal équitable exigés par l'article 6, paragraphe 1. Elle est violée si la déclaration d'un fonctionnaire concernant une personne accusée d'une infraction pénale reflète l'opinion selon laquelle celle-ci est coupable avant que sa culpabilité n'ait été établie conformément à la loi. Il suffit, même en l'absence de toute conclusion formelle, qu'il existe des éléments permettant de supposer que le fonctionnaire considère l'accusé comme coupable. Le principe de la présomption d'innocence peut être violé non seulement par un juge ou une juridiction, mais aussi par d'autres autorités publiques et représentants de l'État, y compris les procureurs (…). »
>
> 96. [En l'espèce, la *Cour*] « n'a pas constaté que les mesures prises ou les événements survenus au cours du traitement de l'affaire par la Commission des relations publiques, le Parlement et le procureur du Parlement aient affecté la situation du requérant d'une manière susceptible de rendre inéquitables les étapes ultérieures de la procédure. »

[123] CEDH, *Haarde*, précité, §§ 94 et 96 :

> 94. « La Convention ne garantit pas le droit à un procureur impartial. Toutefois, la présomption d'innocence consacrée à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention est l'un des éléments d'un procès pénal équitable exigés par l'article 6, paragraphe 1. Elle est violée si la déclaration d'un fonctionnaire concernant une personne accusée d'une infraction pénale reflète l'opinion selon laquelle celle-ci est coupable avant que sa culpabilité n'ait été établie conformément à la loi. Il suffit, même en l'absence de toute conclusion formelle, qu'il existe des éléments permettant de supposer que le fonctionnaire considère l'accusé comme coupable. Le principe de la présomption d'innocence peut être violé non seulement par un juge ou une juridiction, mais aussi par d'autres autorités publiques et représentants de l'État, y compris les procureurs (…). »
>
> 96. [En l'espèce, la *Cour*] « n'a pas constaté que les mesures prises ou les événements survenus au cours du traitement de l'affaire par la Commission des relations publiques, le Parlement et le procureur du Parlement aient affecté la situation du requérant d'une manière susceptible de rendre inéquitables les étapes ultérieures de la procédure. »

[124] Dans l'affaire *Kövesi c. Roumanie*, 5 mai 2020, la requérante a été démise de ses fonctions de procureure générale. Cette destitution et les motifs qui la justifient sont difficilement conciliables avec la prise en compte particulière qui doit être accordée à l'indépendance institutionnelle des procureurs (§ 208).

[125] Voir, par exemple, CDL-AD(2024)034 , cité ci-dessus, §§ 23-24.

rétroactivité de la loi pénale[126], «*nullum crimen et nulla pena sine* lege», égalité en droit et devant la loi, etc[127].

73. La garantie consacrée par l'article 7 de la Convention, qui constitue un élément essentiel de l'État de droit, doit être interprétée et appliquée, conformément à son objet et à son but, de manière à offrir des garanties effectives contre les poursuites, condamnations et peines arbitraires[128]. L'article 7 énonce le principe selon lequel seule la loi peut définir une infraction pénale et prescrire une peine, et stipule que nul ne peut être reconnu coupable d'une infraction pénale en raison d'un acte ou d'une omission qui ne constituait pas une infraction pénale en vertu du droit national ou international au moment où il a été commis.

74. En outre, l'article 7 a été interprété comme incluant également certaines exigences qualitatives, notamment celles d'accessibilité et de prévisibilité[129]. Le droit pénal ne peut être interprété de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie[130]. L'article 7 n'exige toutefois pas une prévisibilité absolue. Cette exigence est satisfaite lorsque l'individu peut savoir, à la lecture du libellé de la disposition pertinente – et, si nécessaire, grâce à l'interprétation qu'en font les tribunaux et à des conseils juridiques éclairés –, quels actes et omissions engageront sa responsabilité pénale. Quelle que soit la clarté de la rédaction d'une disposition légale, dans tout système juridique, y compris le droit pénal, il existe inévitablement une part d'interprétation judiciaire[131]. Il sera toujours nécessaire de clarifier les points douteux et de s'adapter à l'évolution des circonstances. L'article 7 de la Convention ne saurait être interprété comme interdisant la clarification progressive des règles de responsabilité pénale par le biais de l'interprétation judiciaire au cas par cas, à condition que l'évolution qui en résulte soit conforme à l'essence de l'infraction et puisse être raisonnablement prévue[132]/[133].

75. Dans certains pays, il existe des règles spéciales en matière de responsabilité pénale pour les infractions que seuls les ministres du gouvernement peuvent commettre, telles que le manquement aux obligations constitutionnelles et autres obligations légales inhérentes à la fonction de ministre. Si un ministre enfreint gravement une obligation constitutionnelle claire par des actes commis dans l'exercice de ses fonctions et qui portent atteinte à la crédibilité des autorités, cela peut avoir de graves conséquences pour le système politique et l'intérêt général et peut légitimement être qualifié et traité comme une infraction pénale. Toutefois, dans la mesure où l'obligation constitutionnelle revêt un caractère davantage politique, cela devrait avant tout être sanctionné au titre de la responsabilité politico-constitutionnelle, et les poursuites pénales ne devraient être envisagées qu'en *dernier recours*.

76. Un défi majeur tant sur le plan des principes que, parfois, dans la pratique, réside dans le fait que, dans de nombreux pays, les ministres du gouvernement sont soumis à des dispositions très larges et vagues en matière de sanctions pénales pour « *abus de* fonction », « *détournement de* pouvoir », « *excès d'*autorité » ou comportements similaires. La Commission de Venise observe qu'il peut exister un besoin perçu de telles clauses générales,

---

[126] Il s'agit là d'un principe absolu et non susceptible de dérogation au regard des cadres européens et internationaux des droits de l'homme (articles 15 de la CEDH et 4 du PIDCP).
[127] Cf. la liste actualisée des critères de l'État de droit CDL-AD(2025)002 , section II, B.
[128] CEDH, *Haarder*, précité, § 127
[129] CEDH, *Huhtamäki c. Finlande*, 6 mars 2012, § 44 ; *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 29 ; *Coëme et autres c. Belgique*, 22 juin 2000, § 145 *; E.K. c. Turquie*, 7 février 2002, § 51
[130] Voir par exemple CEDH, *Alimuçaj c. Albanie*, 7 février 2012, § 149 ; Jorgic c. Allemagne, 12 juillet 2007, § 100.
[131] Voir par exemple CEDH, *Jorgic c. Allemagne*, précité, § 101 ; *S.W. c. Royaume-Uni*, 22 novembre 1995, et plus particulièrement *Haarder*, précité, § 127
[132] CEDH, *Haarder*, précité, § 127.
[133] Dans l'arrêt *Haarder* de la CEDH, § 130, la Cour observe, compte tenu de l'importance centrale de l'article 17 de la Constitution islandaise dans l'ordre constitutionnel. Comme l'a indiqué la Cour de mise en accusation, il incombait au requérant de veiller au respect des exigences de l'article 17. Au vu des circonstances de la présente affaire, la Cour estime que, même si la notion d'« affaires gouvernementales importantes » peut nécessairement faire l'objet d'une interprétation, ladite disposition ne saurait être considérée comme manquant de clarté suffisante.

qui peuvent couvrir les nombreuses formes diverses d'infractions graves que les agents publics sont susceptibles de commettre, et qu'il n'est pas aisé de réglementer en détail à l'avance. Dans le même temps, la Commission estime que les dispositions pénales générales posent problème, tant au regard des exigences qualitatives de l'article 7 de la Convention que d'autres exigences fondamentales de l'État de droit, telles que la prévisibilité et la sécurité juridique, et qu'elles sont également particulièrement exposées à des abus à des fins politiques[134]. Selon la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'on recourt à cette technique de « renvoi général » pour ériger en infraction pénale des actes ou des omissions, la disposition de renvoi et la disposition visée, lues conjointement, doivent permettre à la personne concernée de prévoir, le cas échéant avec l'aide d'un conseil juridique approprié, quels comportements engageraient sa responsabilité pénale[135]/[136]. Le moyen le plus efficace de garantir la clarté et la prévisibilité est que la référence soit explicite et que la disposition de renvoi énonce les éléments constitutifs de l'infraction. Quant à l'interprétation concrète des dispositions pénales nationales relatives à l'« abus de fonction », à l'« excès de pouvoir » et à des comportements similaires, la Commission de Venise rappelle qu'elles doivent être interprétées de manière restrictive et appliquées avec un seuil élevé, et renvoie aux paragraphes 102 et 103 de son rapport de 2013[137].

VI. Conclusions

77. La Commission de Venise réaffirme que la responsabilité pénale doit être clairement distinguée de la responsabilité politique. Alors que la responsabilité politique relève de la sphère de la gouvernance démocratique, les poursuites pénales sont régies par des exigences strictes de légalité et des garanties procédurales.

78. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé qu'il convient de rechercher un équilibre entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale ; les poursuites pénales ne doivent pas être détournées dans le but de nuire à des adversaires politiques ou servir d'instruments dans un conflit politique ; elles doivent être menées de manière à exclure leur utilisation à des fins essentiellement politiques.

79. Les poursuites pénales sont soumises aux règles relatives à l'immunité dans la mesure où celles-ci peuvent constituer un obstacle à l'exercice de la compétence juridictionnelle. La responsabilité pénale porte sur la question de savoir si un membre du gouvernement peut faire l'objet de poursuites. L'immunité concerne la question de savoir si, et dans quelles conditions,

---

[134] Cf. CEDH, *Liivik c. Estonie*, 25 juin 2009. Dans cet arrêt (§ 101), la Cour a estimé que l'interprétation donnée à une ancienne disposition du code pénal estonien relative à l'abus de fonction « faisait appel à des notions si larges et à des critères si vagues que la disposition pénale en question ne répondait pas aux exigences de la Convention en matière de clarté et de prévisibilité de ses effets ».

[135] CEDH, *Avis consultatif, demandé par la Cour constitutionnelle arménienne, concernant l'utilisation de la technique de la « référence générale » ou de la « législation par référence » dans la définition d'une infraction et les critères de comparaison entre le droit pénal en vigueur au moment de la commission de l'infraction et le droit pénal modifié [GC]*, 29 mai 2020. La demande faisait référence au fait que M. Kocharyan, ancien président de l'Arménie, avait été accusé d'une infraction définie par le recours à la technique de la « référence générale » ou de la « législation par référence ». Dans le cas de l'article 300.1 du Code pénal de 2009, cette technique législative avait été utilisée pour renvoyer aux articles 1 à 5 et à l'article 6, paragraphe 1, de la Constitution, qui avaient force de loi suprême et étaient formulés avec un degré d'abstraction plus élevé que les dispositions du Code pénal. La Cour n'a vu aucune raison de s'écarter de sa conclusion dans l'arrêt *Haarde*, selon laquelle l'article 7 de la Convention n'excluait pas que des éléments attestant d'une pratique constitutionnelle existante puissent faire partie de l'analyse globale, par la juridiction nationale, de la prévisibilité d'une infraction fondée sur une disposition de nature constitutionnelle. En outre, les deux affaires susmentionnées, dans lesquelles la Cour n'avait constaté aucune violation de l'article 7, semblaient indiquer qu'une prudence particulière pouvait être exigée de la part des responsables politiques professionnels ou des hauts fonctionnaires lorsqu'ils évaluaient si un comportement spécifique était susceptible d'engager une responsabilité pénale.

[136] Voir également *Saakashvili c. Géorgie*, 23 mai 2024, §§ 145-146.

[137] CEDH, *Avis consultatif concernant l'utilisation de la technique de la « référence générale » ou de la « législation par référence » dans la définition d'une infraction… précité, § 74.*

une procédure judiciaire peut être engagée à l'encontre de cette personne, ainsi que l'étendue de cette procédure. L'immunité permet aux ministres d'exercer leurs fonctions officielles sans craindre de poursuites à titre personnel, garantissant ainsi la stabilité gouvernementale et une gouvernance efficace. L'immunité vise donc à servir l'intérêt général, mais doit en même temps être limitée afin de ne pas faire obstacle à la justice ou à la responsabilité. Sa levée ou sa limitation est essentielle pour garantir que les ministres ne soient pas au-dessus des lois.

80. La Commission de Venise constate qu'il subsiste une grande diversité parmi ses États membres en ce qui concerne les procédures permettant de mettre les membres du gouvernement en cause pénalement. La Commission estime, d'une part, qu'il ne lui appartient pas d'imposer ni même de manifester une préférence pour un modèle ou un autre et, d'autre part, que les développements récents témoignent d'une évolution progressive dans certains systèmes, notamment en ce qui concerne le renforcement des garanties judiciaires et une tendance, dans certains États, à reconsidérer la portée et la justification des procédures spéciales relatives aux immunités.

81. La non-responsabilité fonctionnelle est généralement (voir toutefois paragraphe 58 ci-dessus p. 26) considérée comme acceptable. Toutefois, la Commission estime nécessaire de souligner qu'une immunité absolue, voire purement fonctionnelle *au sens strict*, pourrait s'avérer superflue ou moins justifiée dans des systèmes juridiques respectueux de l'État de droit. Les dispositions constitutionnelles nationales relatives à l'inviolabilité, lorsqu'elles existent, sont conformes aux principes généraux de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre d'un système judiciaire impartial et permettent de demander des comptes aux ministres par le biais de mécanismes juridiques transparents et fiables. De telles règles existent dans un certain nombre de pays où elles s'inscrivent dans le système des « freins et contrepoids ».

82. L'immunité ministérielle (au sens *strict*) et les procédures spéciales qui en découlent pour la lever afin de permettre l'ouverture de poursuites pénales à l'encontre de ministres pourraient être considérées comme plus nécessaires dans les systèmes où les garanties de l'État de droit sont moins bien établies, en particulier lorsque le pouvoir judiciaire risque d'être influencé par des intérêts politiques, que le système de freins et contrepoids est imparfait ou que le droit à un procès équitable est compromis, entre autres. Dans ces cas, le concept d'immunité au sens *strict,* en tant que bouclier juridique destiné à protéger l'exécutif contre les pressions judiciaires ou politiques pendant la durée de son mandat et à garantir que les ministres puissent effectivement exercer leurs fonctions, est plus courant. Mais même dans ces cas, la Commission de Venise rappelle que l'immunité n'a pas pour but de protéger l'individu lui-même, mais l'institution elle-même, et que des obstacles procéduraux particuliers peuvent entraver indûment les poursuites et conduire à l'impunité[138] . La Commission estime à cet égard que la procédure de levée de l'immunité *au sens strict* (inviolabilité) visant à permettre l'ouverture de poursuites à l'encontre d'un ministre doit également respecter les garanties de l'État de droit et éviter les risques de politisation des procédures pénales.

83. La Commission de Venise estime que, dès lors que les accusations portées contre un ministre sont de nature « pénale », au sens de l'article 6 de la Convention, les mêmes exigences fondamentales s'appliquent tant aux procédures pénales ordinaires qu'aux procédures spéciales de mise en accusation. Celles-ci couvrent le droit à un procès équitable, y compris les droits de la défense, la présomption d'innocence, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, ainsi que le principe « pas de peine sans loi » garanti par l'article 7, qui inclut les principes de sécurité juridique et de prévisibilité.

---

[138] Voir, *mutatis mutandis,* ECtHR, Selahattin Demirtaş c. Turkiye (no. 2) [GC], § 394, 22.12.2020: « […] l'immunité parlementaire n'est pas un privilège accordé aux parlementaires à titre individuel, mais un privilège attribué au parlement, en tant qu'institution, pour garantir son bon fonctionnement […] », cité dans Commission de Venise, Avis sur le projet de loi relatif au statut, à la conduite et à l'éthique des membres du Parlement en République de Moldova - CDL-AD(2026)032.

84. Les évolutions observées depuis son rapport de 2013 indiquent une tendance, dans certains États, reconsidérer la portée et la justification des procédures spéciales, en limitant progressivement la portée des mécanismes de filtrage politique, tout en maintenant l'implication parlementaire dans des circonstances spécifiques. La Commission de Venise partage les conclusions du GRECO concernant une tendance persistante à restreindre la portée des procédures spéciales et à garantir leur transparence et leur efficacité, ainsi qu'à renforcer le rôle des systèmes de justice pénale ordinaires, en particulier pour les actes sans rapport avec les fonctions ministérielles.

85. Dans l'ensemble, la Commission estime que le défi posé par la responsabilité pénale des membres du gouvernement ne réside pas dans les cadres juridiques existants, mais dans leur application effective, impartiale et dépolitisée. Cela implique notamment la nécessité de garantir une responsabilité effective des membres du gouvernement tout en préservant l'indépendance de la justice pénale et en évitant le risque de politisation. La distinction entre désaccord politique et infractions pénales semble être mieux comprise et respectée, ce qui est globalement le signe d'un système démocratique mature et fonctionnant correctement.

86. La Commission de Venise prend note des récents changements dans la manière dont la société civile perçoit l'immunité. L'opinion publique est passée d'une perception de l'immunité comme une garantie institutionnelle légitime à une association avec l'impunité, la protection de la corruption, voire un recul démocratique. En même temps, une immunité *limitée* peut être considérée comme nécessaire pour prévenir les poursuites utilisées comme arme politique. Le débat porte donc aujourd'hui moins sur l'abolition totale de l'immunité que sur la réduction de son champ d'application, le renforcement du contrôle et la prévention des abus.

87. La Commission de Venise reste disponible pour de nouvelles consultations sur ce sujet important, que ce soit à un niveau général ou au cas par cas, par pays.