

Justice politique et responsabilité pénale ministérielle à l'épreuve de la Cour européenne des droits de l'homme

Florian SAVONITTO

[Cour EDH, 23 novembre 2017, *Haarde c. Islande*, n°66847/12](#)

Après que la Commission de Venise¹ ait compromis le processus constituant islandais², la Cour européenne des droits de l'homme avait l'opportunité de mettre à mal une autre conséquence institutionnelle de la révolution des casseroles, à savoir la procédure d'*impeachment* engagée contre Geir Hilmar Haarde, Premier ministre de 2006 jusqu'à sa démission en 2009, qui l'a reconnu coupable de négligence grave dans la gestion de la crise économique où le système bancaire islandais s'est effondré en octobre 2008. Plus précisément, ce sujet n'a été inscrit à l'ordre du jour d'aucune réunion ministérielle avant que le danger soit évitable, ce qui constitue, d'après la décision du 23 avril 2012 de la Haute cour de justice, une violation de l'article 17 de la Constitution islandaise³ en ce qu'il impose au chef du Gouvernement de tenir des réunions ministérielles « pour délibérer » des questions gouvernementales importantes » et, corrélativement, une infraction pénale en vertu de l'article 8 c) de la loi sur la responsabilité des ministres.

En présentant un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme le 17 octobre 2012, le requérant souhaitait surtout restaurer son honneur tant la décision des juges islandais paraissait clémente. Sur les 6 infractions pénales pour lesquelles il était à l'origine poursuivi, la Haute cour de justice en a écarté 5, n'a prononcé aucune peine à son encontre et les frais de justice ont été supportés par l'Etat. Pour autant, la seule reconnaissance de sa culpabilité en matière pénale lui accordait le statut de victime et chassait la jurisprudence *Paksas c/ Lituanie*⁴ dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme s'est déclarée incompétente pour contrôler la procédure de destitution d'un membre de l'Exécutif. Les portes du prétoire strasbourgeois lui étaient donc ouvertes.

Saisie de griefs tirés de la violation des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'elle rejettera, la Cour européenne des droits de l'homme a été confrontée dans sa décision du 23 novembre 2017 à une double difficulté : d'une part, appliquer les exigences du droit à un procès équitable à une procédure profondément politique ; d'autre part, apprécier la clarté des dispositions de la Constitution islandaise au risque de remettre en cause l'interprétation de la Haute cour de justice.

1 V. [Commission de Venise, 11 mars 2013, *Avis sur le projet de nouvelle Constitution islandaise*, n°702/2012, CDL-AD\(2013\)010.](#)

2 SALES (Eric), « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *NCCC*, 2017, n°57, p. 54.

3 Art. 17 : « Ministerial meetings shall be held in order to discuss new legislative proposals and important government matters. Furthermore, ministerial meetings shall be held if a Minister wishes to raise a matter there. The meetings shall be presided over by the Minister called upon by the President of the Republic to do so, who is designated Prime Minister ».

4 V. [Cour EDH, Gde Ch., 6 janvier 2011, *Paksas c/ Lituanie*, n°34932/04.](#)

I. Les exigences du procès équitable étendues à l'ensemble de la procédure relative à la responsabilité pénale des ministres

Les juges européens ont fait le choix d'étendre les garanties de l'article 6 à l'ensemble de la procédure, y compris à la phase préalable au procès, c'est-à-dire à celle antérieure à l'instance devant la Haute cour de justice où intervient trois acteurs : un Comité *ad hoc* composé de 9 parlementaires ; une Procureure nommée par le Parlement et le Parlement lui-même. Si est classique l'interprétation finaliste de la Cour la conduisant à ne pas se désintéresser des phases précédant la procédure de jugement afin d'examiner si la situation du requérant n'est pas affaiblie au point de frapper d'iniquité tous les stades ultérieurs⁵, il est plus inhabituel qu'elle ait à porter son regard sur la phase où l'aspect politique est justement le plus prégnant, c'est-à-dire l'ouverture de la procédure parlementaire contre des ministres. Cette interprétation extensive n'incite guère à résoudre – sinon à amplifier – le problème selon lequel « il est excessivement difficile de faire en sorte qu'ils rendent des comptes en cas d'infraction pénale »⁶. Elle a eu au moins le mérite – encouragé d'ailleurs par l'actuel gouvernement islandais – d'écarter tout soupçon dans sa mise en œuvre d'instrumentalisation politique ou d'arbitraire. Or, les différentes étapes de la procédure n'en étaient pas dépourvues.

Premièrement, est en cause l'enquête préliminaire menée par le Comité *ad hoc* chargé de permettre au Parlement de décider s'il y a avait lieu de poursuivre des membres du cabinet pour violation de la loi ministérielle sur la responsabilité. M. Haarde conteste le rapport établi par une Commission spéciale d'enquête instituée par le Parlement dès la fin 2008 sur lequel le Comité *ad hoc* s'est fondé pour rédiger la proposition de résolution parlementaire tendant à mettre en accusation trois anciens ministres et le requérant : il ne pouvait se substituer à une véritable enquête pénale. A ce motif s'ajoutent l'accès limité aux éléments de preuve et l'enquête lacunaire du Comité *ad hoc*, faute notamment d'avoir pu lui présenter oralement sa position bien qu'il fut auditionné auparavant à deux reprises par la Commission spéciale d'enquête. La Cour européenne des droits de l'homme écarte l'argumentation du requérant. Le recueil de preuves suite aux nombreuses réunions et auditions d'experts n'a pas été déficient – M. Haarde lui ayant d'ailleurs présenté des observations écrites – et rien n'indique que le Parlement disposait d'informations insuffisantes et qu'il ait été désavantagé dans leur accès, y compris pour comprendre l'acte d'accusation.

Deuxièmement, le rôle du Procureure est contesté par M. Haarde pour les mêmes motifs et la Cour les rejettent également. En revanche, elle rappelle que la Convention européenne des droits de l'homme ne garantit par le droit à un procureur impartial. Elle précise, en outre, que si la Procureure avant sa nomination par le Parlement a été auditionnée par le Comité *ad hoc*, son opinion sur l'existence de motifs de poursuite n'a pas été délivrée au public et son objet ne porte nullement atteinte aux exigences du droit au procès équitable, sans compter qu'elle n'a pris aucune décision judiciaire dans cette procédure.

Troisièmement, le requérant conteste que la décision de poursuivre un ancien membre du Parlement revienne à un vote du Parlement. Pour attester du caractère arbitraire et politique de

5 V. [Cour EDH, 18 mai 1999, Ninn-Hansen c. Danemark, n°28972/95.](#)

6 V. [Commission de Venise, Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, 11 mars 2013, Etude n°682/2012, CDL-AD\(2013\)001, p. 21.](#)

cette décision prise le 28 septembre 2010, il fait valoir qu'il a été le seul inculpé, les poursuites à l'encontre des 3 autres ministres ayant été abandonnées. La Cour européenne des droits de l'homme relève qu'il ne lui appartient pas d'imposer un modèle de justice particulier d'autant que la question de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement fait l'objet d'approches procédurales extrêmement variées de la part des Etats membres. Elle souligne que la participation parlementaire n'y est pas rare. Cette seule circonstance n'est pas en soi suffisante pour la déclarer inconstitutionnelle. Elle ne nie pas que les préférences des partis politiques ont pu jouer un rôle dans le vote du Parlement et, par là même, reconnaît une part de politique, sinon d'arbitraire, dans le déroulement de la procédure. Néanmoins, les exigences du droit au procès équitable ne sont pas altérées à un point tel qu'elles ne sont plus satisfaites. Outre la réunion suffisante de preuves préalablement à cette mise en accusation et l'inadéquation partielle entre les votes des parlementaires et leur appartenance à un parti comme en témoigne les résultats relatifs à chacun des quatre ministres, le dernier mot confié à une institution juridictionnelle est un élément pris en compte, ce qui laisse supposer qu'une procédure pénale à la discrétion entière des parlementaires s'exposerait à une atteinte de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Si la phase préalable à la Haute cour de justice était empreinte de « politique », celle de la Haute cour de justice n'en est pas moins dépourvue.

Sa composition tout d'abord. Parmi les quinze juges, sept sont des professionnels – six juges issus de la Cour suprême ou du tribunal de district de Reykjavik et un professeur de droit – et huit sont non professionnels, c'est-à-dire nommés à la proportionnelle pour six ans par le Parlement. Deux griefs sont ici soulevés mettant en cause l'impartialité et l'indépendance de la Haute cour de justice : la majorité de juges non professionnels nommés par le Parlement qui a aussi décidé de le poursuivre ; la prorogation par le Parlement du mandat des juges non professionnels qui s'achevait durant la phase préalable au procès. Après avoir rappelé la prise en compte, pour établir si un tribunal peut passer pour « indépendant », notamment du mode de désignation et de la durée du mandat de ses membres, de l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et du point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance, la Cour européenne des droits de l'homme ne pose à nouveau aucun obstacle de principe à la désignation parlementaire des juges, même dans une proportion majoritaire. Si des sympathies politiques peuvent nécessairement motiver le choix, le procédé de nomination n'en est pas pour autant vicié. Le mandat long, le serment prêté par les juges de remplir leurs fonctions de manière impartiale, l'incompatibilité des fonctions de juge à la Haute cour de justice et de parlementaire sont des garanties objective d'indépendance énumérées par le juge européen. Aussi, il n'a pas été démontré par le requérant que les juges non professionnels aient eu un quelconque parti pris, ni même qu'ils aient reçu des instructions de quelque institution que cela soit ou agi de manière partielle. La culpabilité de M. Haarde votée à neuf voix contre six devrait attester, selon la Cour européenne des droits de l'homme, que la dichotomie juges professionnels/non professionnels n'est pas avérée et que ces derniers ont adopté des comportements variés loin de répondre à toute préconisation. Quant à la décision parlementaire de proroger le mandat des juges non professionnels juste avant la réunion de la Haute cour de justice, elle se révèle paradoxalement salutaire et justifiée pour au moins deux raisons : en nommer de nouveaux juste avant la tenue du procès aurait conduit à ce qu'ils soient désignés en vue de connaître cette affaire particulière – la première dans l'histoire islandaise – ce qui aurait jeté un doute sur leur indépendance et leur impartialité comme l'a reconnu l'arrêt *Ninn-Hansen c. Danemark* ; les non professionnels qui

ont jugé M. Haarde n'ont pas été nommés par le même Parlement qui l'a accusé, des élections législatives se sont déroulées en avril 2009 alors que leur désignation a eu lieu en 2005.

Le procès lui-même ensuite. Le requérant reproche à la Haute cour de justice de s'être livré en quelque sorte à une « chasse aux sorcières » : l'insuffisance à la fois des éléments de preuve sur lesquels la Haute cour de justice a statué et de la description de l'infraction dans le chef d'accusation masque la volonté de condamner davantage M. Haarde pour les conséquences dangereuses qui sont survenues plutôt que pour l'omission de tenir des réunions ministérielles sur ce sujet, constitutif d'une violation formelle de la Constitution. La Cour européenne des droits de l'homme ne suit pas son raisonnement. Elle commence par rappeler qu'elle ne saurait substituer sa propre appréciation des éléments de preuve à celle de la juridiction interne. Elle rejette toutes les allégations du requérant et confirme que la Haute cour de justice n'a pas statué au-delà des éléments à charge présentés par le Comité *ad hoc* et la Procureure. Quant aux allusions relatives à la gravité des conséquences de son omission par la Haute cour de justice, elles doivent être regardées comme un *obiter dicta*. En somme, nulle « chasse aux sorcières ». Il a été condamné pour n'avoir pas respecté une obligation constitutionnelle et pénale. L'abandon, en 2011, de deux chefs d'accusation et l'intéressé relaxé de 3 autres en 2012 pourraient attester que la Haute cour de justice n'était pas manifestement hostile à l'ancien Premier ministre. La Cour européenne des droits de l'homme conclut à l'absence de violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : l'ensemble de la procédure est conforme aux exigences du droit au procès équitable.

II. La clareté surenchérie de la disposition constitutionnelle fondement de l'infraction pénale

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'article 17 de la Constitution islandaise était suffisamment clair quand bien même les notions qu'il comporte sont sujettes à interprétation. Ce paradoxe révèle tous les tiraillements dont la Cour fait l'objet : d'un côté, ne pas s'opposer à l'interprétation arrêtée par la Haute cour de justice, qui plus est, d'une disposition essentielle de l'ordre constitutionnel islandais sur le fondement de laquelle un ancien Premier ministre a été pour la première fois condamné pénalement ; rendre compte de la pluralité de sens qu'ouvre cette disposition constitutionnelle.

L'enjeu résidait dans le libellé de l'article 17 et dans les réponses apportées aux deux questions suivantes : impose-t-il une obligation pour le Premier ministre de convoquer une réunion ministérielle afin de discuter une question gouvernementale importante de l'Etat chaque fois qu'elle se présente ? Le cas échéant, cette obligation était-elle formulée de manière suffisamment claire et précise pour que le Premier ministre s'attende à être sanctionnée en cas non-respect ?

Sur la première, les interprétations généalogiques, systémiques et littérales sont sollicitées par la Haute cour de justice : les travaux préparatoires, la comparaison entre les articles 16⁷ et 17 où figurent les expressions « mesures gouvernementales importantes » et « questions gouvernementales importantes », et la formulation impérative de l'article 17 sont mobilisés en

⁷ Art. 16 : « The State Council is composed of the President of the Republic and the ministers and is presided over by the President. Laws and important government measures shall be submitted to the President in the State Council ».

faveur de la thèse de l'obligation. Le juge Wojtyczek dans son opinion partiellement dissidente et le requérant lui opposent respectivement une interprétation littérale et une règle non écrite. Le premier ne discerne aucune obligation incombant au Premier ministre à la lecture de cette disposition. Selon lui, elle consacre seulement le principe de division du pouvoir au sein de l'Exécutif et le principe de collégialité. Son but consisterait à ce que toute décision concernant les affaires importantes de l'État ne soient pas prises sans discussion préalable lors des réunions ministérielles et sans la participation de tous les ministres. En somme, il s'agirait de prévenir toute prééminence présidentielle sur le Gouvernement. Le second revendique une pratique constitutionnelle tantôt qualifiée de convention de longue date tantôt de coutume qui aurait depuis modifié son sens historique. Le champ de l'obligation tirée de l'article 17 s'en trouverait réduit. Les questions impérativement soumises au Président de la République en vertu de l'article 16 doivent seules faire l'objet d'une réunion des ministres pour qu'elles soient débattues. Les autres questions importantes le sont seulement à la discrétion des ministres. Quand bien même la Haute cour de justice a retenu l'interprétation imposant une obligation, la seule possibilité que d'autres aussi sérieuses puissent lui être opposées aurait pu - voire dû - conduire la Cour européenne des droits de l'homme à considérer que cette disposition à la fois constitutionnelle mais surtout pénale manque de clarté et de précision. Autrement dit, la réponse négative apportée à la seconde question aurait découlé, par leur seule existence, des réponses négatives rejetées à la première.

Or, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas adopté ce raisonnement et conclut à l'absence de violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a suivi sans ménagement la Haute cour de justice et privilégié l'interprétation littérale de l'article 17, ce qui soulève deux difficultés : d'une part, son raisonnement s'en trouve fragilisé. De cette interprétation littérale, il n'en ressort pas un seul et unique sens comme en témoignent les opinions dissidentes du juge Wojtyczek mais aussi de certains juges nationaux ; d'autre part, faire prévaloir l'interprétation littérale sur une éventuelle règle non écrite en lui déniait toute portée normative amène la Cour européenne des droits de l'homme à reconnaître implicitement que les anciens chefs de Gouvernement qui ont contribué à forger cette pratique ont aussi, par le passé, contrevenu à l'obligation formelle tirée de l'article 17 de la Constitution. Les prétentions de M. Haarde de servir dans cette affaire de « bouc émissaire » se voient donc renforcées. Seuls ministres poursuivis suite à la crise bancaire de 2008, il est aussi le seul Premier ministre islandais à être condamné bien que sa pratique n'ait vraisemblablement pas différencié de ses homologues. Réhabiliter au niveau européen l'honneur perdu au niveau national ne méritait sûrement pas de remettre en cause une interprétation constitutionnelle et de mettre à mal une procédure profondément politique visant à engager une responsabilité pénale ministérielle si rarement mise en jeu en Islande et en Europe. Finalement, plus audacieuse sur le volet de l'article 6, la Cour européenne des droits de l'homme se révèle plus prudente sur celui de l'article 7.