



HAL
open science

Las inmunidades de los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo francés

Hubert Alcaraz

► **To cite this version:**

Hubert Alcaraz. Las inmunidades de los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo francés. Teoría y derecho - Revista de pensamiento jurídico, 2021, Inviolabilidades, inmunidades y aforamientos, 31, pp.298-317. 10.36151/td.2021.030 . hal-03634570

HAL Id: hal-03634570

<https://univ-pau.hal.science/hal-03634570v1>

Submitted on 7 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LAS INMUNIDADES DE LOS MIEMBROS DE LOS PODERES EJECUTIVO
Y LEGISLATIVO FRANCÉS: ¿UN EQUILIBRIO IMPOSIBLE?

*THE IMMUNITIES OF THE MEMBERS OF THE FRENCH LEGISLATIVE
AND EXECUTIVE BRANCHES: AN IMPOSSIBLE BALANCE?*

Hubert Alcaraz

*Catedrático de Derecho público
Universidad de Pau y de los Países del Adour*

RESUMEN

Al igual que muchos otros textos constitucionales, la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 otorga inmunidades a los miembros del poder ejecutivo y del poder legislativo. Estas inmunidades son de dos tipos —irresponsabilidad e inviolabilidad—, protegen una función y son reguladas por la Constitución. No obstante, tanto una como la otra han sido objeto de debate, llegando a originar incluso revisiones constitucionales con miras a lograr un mejor equilibrio entre la preocupación por otorgar a los gobernantes privilegios indebidos y la preocupación por garantizarles una protección que se adapte al ejercicio de sus funciones, sin olvidar por ello las dificultades vinculadas con la moralización de la vida política.

PALABRAS CLAVE

Francia, inmunidad, irresponsabilidad, inviolabilidad, constitución, revisión, presidente de la República, ministro, parlamentario.

ABSTRACT

Like many constitutional texts, the French Constitution of October 4, 1958 establishes immunities for the benefit of members of the executive power and the legislative power. Of two types —irresponsibility and inviolability— these immunities protect a function and are framed by the Constitution. However, both have sometimes sparked debate, sometimes even provoking constitutional revisions in an attempt to strike a better balance between the concern not to confer undue privileges on the rulers and the concern to ensure them a protection adapted to the exercise of their functions, without neglecting the difficulties linked to the moralization of political life.

KEYWORDS

France, immunity, irresponsibility, inviolability, constitution, revision, president of the Republic, minister, parliamentarian.

DOI: <https://doi.org/10.36151/td.2021.030>

LAS INMUNIDADES DE LOS MIEMBROS DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO FRANCÉS. ¿UN EQUILIBRIO IMPOSIBLE?

Hubert Alcaraz

Catedrático de Derecho público
Universidad de Pau y de los Países del Adour

Sumario: 1. Unas irresponsabilidades siempre bienvenidas. 1.1. La irresponsabilidad general del presidente de la República. 1.2. La irresponsabilidad limitada de los miembros del Gobierno y los parlamentarios. 2. Unas inviolabilidades cuestionadas. 2.1. La preservación de una inviolabilidad problemática del presidente de la República. 2.2. La reducción de la inviolabilidad de los miembros del Gobierno y los parlamentarios. Notas. Bibliografía

«*Princeps legibus solutus est*». Todos conocemos el adagio de Ulpiano. Es simple. Simple en la formulación de un principio. Simple, también, el rechazo unánime del mismo en la actualidad. Porque, ¿cómo puede defenderse que el príncipe esté desvinculado de las leyes? Dicho de otro modo, ¿cómo puede justificarse que quien ostenta el poder político quede, por principio, al margen de las normas a las que se someten el resto de los ciudadanos? En resumen, el Siglo de las Luces y las reflexiones que más tarde se desarrollaron después del siglo XVIII se opusieron claramente a este concepto. Con todo, la Revolución francesa todavía en su etapa enardecida y, más tarde, la experiencia que aportaron los regímenes políticos sucesivos —a veces opresivos— mostraron a partir de esta época que —para parafrasear y parodiar la fórmula de Montesquieu— es preciso que el poder detenga al poder. A este respecto, la historia de la responsabilidad de los gobernantes en Francia se explica por la tensión entre dos tendencias contrapuestas: de un parte, la voluntad de no otorgar a los gobernantes más privilegios que a los ciudadanos y, de otra, la preocupación por garantizarles

una protección que les permita ejercer sus funciones con cierta serenidad. La conciliación es delicada y nunca ha sido plenamente satisfactoria. ¿Lo es acaso en la actualidad?

Partiendo de este punto de vista, la Constitución francesa del 4 de octubre de 1958 instauró el régimen de la V República y fue poco novedosa en lo que respecta a la responsabilidad jurídica de los gobernantes, si bien delimitó su responsabilidad política, previsión inédita en la historia constitucional francesa. Seamos todavía más claros: la Constitución de 1958, ante todo preocupada por la estabilidad gubernamental, descuida incluso la moralidad de la vida política hasta el punto de que a menudo, desde esta perspectiva, necesita adaptaciones continuas que, evidentemente, no siempre se han llevado a cabo. Pero antes de profundizar en ello, y para comprender mejor la cuestión que nos ocupa, es importante realizar algunas precisiones metodológicas referidas tanto al objeto de la reflexión como a su ámbito de aplicación.

Por lo que respecta a las aclaraciones metodológicas, empecemos por tratar la noción del objeto de nuestro debate: las inmunidades. Si bien cabe señalar que «[...] en Derecho constitucional, una inmunidad es una protección, el objeto de la cual es permitir a un representante de la nación ejercer con libertad y con total independencia su mandato» (Le Divillec y De Villiers, 2020: 195), la investigación también arroja luz sobre el origen latino del término *immunitas*, que en francés aparece en torno al siglo XIII (Guerin-Bargues, 2011: 10). El uso del término se expandió en el siglo XIX tanto en Derecho constitucional como en Derecho internacional (Grandaubert, 2021: 4-8) junto con las nociones de irresponsabilidad e inviolabilidad, que designan «[...] un tratamiento desorbitado del Derecho común en nombre de una diferencia considerada lo suficientemente importante por el orden jurídico para justificar una derogación del principio de legalidad y de igualdad ante la ley» (Guerin-Bargues, 2011: 10-11).

A partir de aquí, es necesario distinguir dos tipos de inmunidad. Por una parte, la irresponsabilidad, es decir, la «inmunidad de fondo» (Gicquel y Gicquel, 2020: 667) o «inmunidad sustancial» (Guerin-Bargues, 2011: 11), que al suprimir la sanción legal de la infracción simplemente la hace desaparecer (Isar, 1984: 685), y, por otra, la inviolabilidad, es decir, la «inmunidad de forma» (Gicquel y Gicquel, 2020: 667) o «inmunidad jurisdiccional de ejecución» (Guerin-Bargues, 2011: 11), que protege temporalmente a su beneficiario de acciones de ejecución o de orden procesal sometiéndolas a un régimen jurídico de excepción. La irresponsabilidad y la inviolabilidad son dos tipos distintos de inmunidad cuyo común denominador es el carácter derogatorio y desorbitante del Derecho común, si bien se diferencian claramente tanto por sus efectos como por su ámbito de aplicación. Surge entonces la necesidad de realizar aclaraciones metodológicas relativas al ámbito de aplicación de los mecanismos, puesto que ambas inmunidades no cubren el mismo campo: la inmunidad que otorga la irresponsabilidad es absoluta y perpetua, mientras que la de la inviolabilidad es solo temporal y relativa. Pero una y otra comparten la misma base: la necesidad de proteger a su beneficiario para que pueda ejercer libremente sus funciones (Collot, 2012: 264; Carcassone y Guillaume,¹³2016: 157; y Guerin-Bargues, 2011: 12). Dicho de otro modo, las inmunidades, sean cuales fueren, no están vinculadas a la persona

de su beneficiario, sino a la función o cargo que este desempeña; por ello, no es extraño leer que se trata de protecciones funcionales (Gicquel y Gicquel, 2020: 666 y 784). De esa tesis se desprende que no confieren un derecho subjetivo y que, por el contrario, tienen una naturaleza objetiva (Guerin-Bargues, 2011: 12)¹. Por otro lado, es de suma importancia precisar que, cuando asistimos a un debilitamiento —por no decir, a veces, una desaparición— de la responsabilidad política en beneficio de la responsabilidad jurídica y de la penalización de la vida política (Portelli, 2009: 113), tanto la irresponsabilidad como la inviolabilidad, ambas situadas fuera del ámbito de la responsabilidad política, solo dependen de las modalidades de aplicación de la responsabilidad jurídica —civil o penal— de los gobernantes (Ardant, 2002: 464).

Todavía queda por determinar de qué gobernantes se trata, es decir, los beneficiarios de las protecciones que confieren las susodichas inmunidades. Si el objetivo de las inmunidades es garantizar la autonomía funcional necesaria para la realización de una acción pública, estaríamos hablando solo de las funciones políticas de ámbito nacional; es decir, en la práctica, de las inmunidades reconocidas tanto a los miembros de las asambleas legislativas como a los titulares del poder ejecutivo, es decir, en el marco de la V República, al presidente de la República, de un lado, y a los miembros del Gobierno, del otro. Por supuesto, no debe pasarse por alto que otras funciones justifican formas específicas de inmunidad, principalmente en los ámbitos infraestatal o supraestatal. Aun así, las dimensiones sobre las que reflexionaremos aquí —como la importancia y, para determinadas funciones, la supremacía que se les reconoce en el sistema político por parte del régimen de la V República— consideran únicamente estos tres «mandatos»² de ámbito nacional. Máxime si se tiene en cuenta que, para cada uno de ellos —presidente de la República, miembros del Gobierno y parlamentarios—, la existencia y el alcance de las inmunidades ponen la cuestión de la igualdad ante la ley en tela de juicio y, más aún, la igualdad ante la justicia. Estos son los términos en los que los conceptos de irresponsabilidad y inviolabilidad han sido objeto de debate —y en ocasiones de indignación— desde los años 90. La divulgación de un cierto número de «casos»³ en los que había gobernantes implicados puso en evidencia la inadaptación, las lagunas, los puntos oscuros o las carencias de las normas relativas a su responsabilidad penal. El jefe del Estado, los ministros o los parlamentarios pueden tener debilidades, cometer infracciones, pero, ¿pueden eludir la norma común que exige que cada uno responda por sus actos? Asimismo, todas las prerrogativas se han ido reformando a medida que la opinión pública ha detectado en ellas algún tipo de desigualdad o impunidad⁴. Las que todavía subsisten actualmente han visto reducido su ámbito de aplicación, si bien no en la misma proporción que la indignación que han provocado algunos escándalos. Para ofrecer una visión general más completa de estas inmunidades, podría decirse que 1) si bien las irresponsabilidades son bienvenidas, 2) las inviolabilidades se cuestionan.

1. UNAS IRRESPONSABILIDADES SIEMPRE BIENVENIDAS

En el ámbito de los titulares del poder político nacional, la irresponsabilidad o inmunidad de fondo beneficia tanto a los miembros del poder ejecutivo como a los del poder legislativo. Todos están protegidos contra las eventuales acciones y otros procedimientos dilatorios o abusivos que podrían tratar de obstaculizar sus actuaciones. A los ojos de la Constitución, ni el presidente de la República ni los ministros ni los parlamentarios son justiciables como los demás ciudadanos. Sin embargo, el alcance de la irresponsabilidad de unos y otros varía dependiendo de las funciones que trata de proteger. En este sentido, la primacía que la V República otorga a su presidente tiene sus consecuencias, puesto que goza de una irresponsabilidad de carácter general (1.1), mientras que los miembros del Gobierno, como los parlamentarios, se benefician de una irresponsabilidad más limitada (1.2).

1.1. LA IRRESPONSABILIDAD GENERAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La irresponsabilidad del jefe del Estado de la V República se caracteriza por tres atributos: se trata de una irresponsabilidad «absoluta, perpetua y personal». A este respecto, cabe señalar que, si bien esta tradición se ha perpetuado en todos los regímenes —monárquicos o republicanos, democráticos o autoritarios, presidenciales o parlamentarios—, adquirió especial notoriedad a partir de 1958 y fue objeto tanto de dudas como de críticas. La norma de acuerdo con la cual el presidente de la República no puede ver cuestionada su responsabilidad política se basa específicamente en el principio de separación de poderes⁵. Conforme a las disposiciones de los artículos 49 y 50 de la Constitución, esta norma únicamente afecta al primer ministro y solo puede promoverla la Asamblea Nacional francesa. A continuación, el artículo 67 de la Constitución completa este régimen y plantea la responsabilidad jurídica, principalmente penal, del jefe de Estado en estos términos: «El presidente de la República no será responsable de los actos realizados en calidad de tal, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 53-2 y 68». En otras palabras, el principio es el de la irresponsabilidad política del presidente de la República y solo como excepción puede exigírsele responsabilidad penal (Pactet y Melin-Soucramanien, ³⁹2021: 459). Esta exigencia de responsabilidad penal puede hacerse efectiva a través de dos vías: por una parte, la del artículo 53-2 de la Constitución, es decir, el sometimiento a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en caso de tratarse de crímenes internacionales —tales como crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o genocidio⁶— y, por otra, la del artículo 68 de la Constitución para todas las cuestiones relativas al Derecho interno. Desde este punto de vista, la responsabilidad penal del jefe del Estado en el orden jurídico francés viene determinada en la actualidad por los artículos 67 y 68 de la Constitución. A results de una revisión constitucional aprobada el 23 de febrero de 2007⁷, la nueva redacción dada a estos artículos trató de acabar con una controversia generada, en particular, a finales de los años 90.

Para comprender mejor esta evolución, cabe recordar que, antes de 2007, el artículo 68 preveía que el presidente de la República era responsable penalmente solo en caso de «alta traición», incriminación difícil de delimitar con precisión (Renoux, De Villiers y Magnon, ¹⁰2021: 1096), pero que, a falta de una aplicación efectiva, no planteaba dificultades prácticas. La situación del presidente Jacques Chirac fue la que finalmente cristalizó las dificultades y suscitó el debate, ya que, elegido presidente de la República en 1995 y, posteriormente, en 2002, fue acusado por unos hechos anteriores a 1995, es decir, cometidos previamente a la asunción de su cargo. Esta circunstancia planteó la siguiente cuestión: ¿podían considerarse estos hechos separables del ejercicio de la función de presidente de la República? En caso afirmativo, J. Chirac habría podido ser acusado ante los tribunales penales de Derecho común. Si, por el contrario, estos hechos se consideraban no separables del ejercicio de la función de presidente de la República, no podría ser encausado de ningún procedimiento judicial y se beneficiaría, por tanto, de una especie de «inmunidad»⁸.

El Consejo Constitucional, en primer lugar⁹, y posteriormente el Tribunal de Casación¹⁰ resolvieron esta cuestión concretando la situación penal del jefe del Estado al considerar que los actos cometidos antes del inicio del mandato del presidente debían considerarse conductas separables del ejercicio de sus funciones. No obstante, con miras a proteger la función presidencial, el presidente se beneficia de un fuero de jurisdicción mientras dura su mandato, es decir, que no puede ser procesado ante los tribunales de Derecho común; únicamente dependerá, mientras dure su mandato, de la competencia del Alto Tribunal de Justicia. De este modo, para preservar los derechos de las eventuales víctimas y garantizar la efectividad de la justicia, se suspenderá la prescripción de los delitos penales mientras dure el mandato presidencial. Como las anteriores precisiones no bastaron para cancelar el debate, el poder constituyente tuvo que tomar cartas en el asunto cuando Jacques Chirac, entonces candidato a su propia reelección en el 2002, prometió el nombramiento de una comisión que se encargaría de proponer una reforma del estatuto penal del jefe del Estado. Instituida el 3 de julio de 2002, la comisión entregó su informe el 12 de diciembre de 2002, informe que inspiró ampliamente la revisión constitucional del 23 de febrero de 2007, de la surgieron los actuales artículos 67 y 68 de la Constitución.

No obstante, el jefe del Estado, independientemente de la naturaleza de los hechos imputados y del momento en el que se cometieron, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución: «No podrá, durante su mandato y ante ninguna jurisdicción o autoridad administrativa francesa, ser requerido para testificar ni ser objeto de una acción o acto de información, instrucción o acusación». Este artículo añade: «Quedarán suspendidos todos los plazos de prescripción o preclusión. Las instancias y procedimientos a los que pongan obstáculos de esta forma podrán reanudarse o iniciarse en su contra al término del plazo de un mes desde el cese de sus funciones». No obstante, tomando como fuente de inspiración el procedimiento americano del juicio político (*impeachment*), el artículo 68 precisa que, durante su mandato, y a título excepcional, el presidente puede ser destituido «[...] en caso de incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato», y que esta destitución «[...] será acordada por el Parlamen-

to constituido en Alto Tribunal de Justicia»¹¹. Observamos aquí una especie de «responsabilización» (Levade, 2014: 51) —penal— del presidente de la República que puede llegar a derivar en una forma de responsabilidad política, puesto que la imprecisión de la expresión «[...] en caso de incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato» puede dar pie a diversas interpretaciones e incluso a su instrumentalización política. Además, a ojos del Consejo Constitucional, la naturaleza política de esta eventual responsabilidad no genera duda alguna, puesto que, como precisó de forma muy explícita, «[...] el Alto Tribunal [...] no es una jurisdicción para juzgar al presidente de la República por las infracciones cometidas en calidad de tal, sino una asamblea parlamentaria competente para designar su destitución en caso de producirse un incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato»¹².

A pesar de que no conviene sobrevalorar este peligro desde que se establecieron normas procesales muy estrictas para precisamente limitar este inconveniente¹³, la Comisión de Renovación y Deontología de la Vida Pública¹⁴ recomendó ir todavía más lejos (Commission de Renovation et de Deontologie de la Vie Publique, 2012: 64). Para definir con mayor precisión la responsabilidad excepcional del presidente de la República, propuso eliminar cualquier posible ambigüedad sustituyendo las expresiones «Alto Tribunal de Justicia» y «Parlamento constituido en Alto Tribunal de Justicia», que actualmente figuran en el artículo 68 de la Constitución, por las expresiones de «Congreso» y «Parlamento constituido en Congreso»¹⁵. En 2007, la revisión constitucional ya inició este trabajo de clarificación reemplazando la expresión de «Alto Tribunal de Justicia» por la de «Alto Tribunal», que es más de su preferencia. Esta modificación enfatizó el carácter exclusivamente político del procedimiento de destitución y diferenció radicalmente la situación del presidente de la de los ministros y parlamentarios.

1.2. LA IRRESPONSABILIDAD LIMITADA DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y LOS PARLAMENTARIOS

Por lo que respecta a los parlamentarios, una inmunidad de fondo concretada en una irresponsabilidad jurídica clara los pone a salvo de cualquier acusación civil o penal por las opiniones o los votos emitidos en el ejercicio de su mandato¹⁶. Esta irresponsabilidad vale para todas las intervenciones que realicen en las distintas formaciones de la Cámara, incluso si estas ocasionan algún daño o son subsumibles en un tipo penal. Este primer tipo de inmunidad protege a los parlamentarios de cualquier acción judicial, penal o civil, motivada por los actos que, cometidos fuera del marco del mandato parlamentario, conllevarían una incriminación y, eventualmente, una sanción penal o que serían susceptibles de comprometer la responsabilidad civil de su autor¹⁷. Se trata de salvaguardar a los parlamentarios de cualquier tipo de persecución por los actos vinculados al ejercicio de su mandato. De esta forma, el orden jurídico permite al parlamentario que se exprese con total libertad, de forma que la irresponsabilidad tiene validez tanto durante el mandato como cuando este acaba, puesto que no cesa al finalizar el mandato¹⁸. En este sentido, el párrafo 1 del artículo 26 de la Constitución dispone: «Ningún miembro del Parlamento podrá ser

procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones».

Además de esta dimensión temporal ampliada, la dimensión material vinculada a la irresponsabilidad parlamentaria es igualmente relevante, dado que tiene por objeto el propio discurso, pero también la reproducción del discurso, así como los informes de buena fe de los periodistas (Gicquel y Gicquel, 2021: 502-503). No obstante, esta irresponsabilidad no es ilimitada, puesto que el parlamentario sigue siendo responsable por lo que hace, dice o escribe fuera del ejercicio de su mandato¹⁹. Por otro lado, incluso en el seno de los órganos de la Cámara, queda sometido al régimen disciplinario previsto por el reglamento de la misma. Entendemos, por ello, que la irresponsabilidad no es total y que, en todo caso, no cubre el conjunto de las actuaciones del electo, por lo que será el juez el responsable de valorar «[...] si los hechos imputados [al parlamentario] entran en el ámbito de aplicación de la irresponsabilidad» (Collot, 2012: 264)²⁰. Incluso si su ámbito de aplicación no es tan amplio como en el caso de la irresponsabilidad presidencial, se puede, en síntesis, considerar que la irresponsabilidad es, a la vez, absoluta, permanente y perpetua²¹.

Por lo que hace a los ministros, a la par y antes que su responsabilidad política²², se encuentra el principio de responsabilidad penal que la Constitución de 1958 siempre ha admitido, aunque implementando un sistema que, como en el caso de la responsabilidad penal del presidente de la República, ha suscitado controversia (Renoux, De Villiers y Magnon, ¹⁰2021: 1104)²³. En este caso, el debate se centró en la exigencia de responsabilidad que, por su grado de ineficacia, lindaba con la impunidad —lo que, en última instancia, aumentaba desmesuradamente el ámbito de la inviolabilidad de los miembros del Gobierno—, hasta el punto de que semejante anomalía justificó la revisión constitucional aprobada en 1993²⁴. Antes de esta fecha, el antiguo artículo 68 de la Constitución preveía una responsabilidad penal de los ministros, pero, tal como la interpretó en concreto el Tribunal de Casación²⁵, esta disposición daba lugar, en realidad, a una auténtica «parálisis» (Renoux, De Villiers y Magnon, ¹⁰2021: 1104) porque las tentativas de emprender acciones judiciales contra un ministro nunca obtenían resultados.

Tras la revisión constitucional de julio de 1993, la responsabilidad penal del ministro descansa, en términos generales, en una distinción tendencialmente similar del jefe de Estado, puesto que diferencia entre los actos realizados en el ejercicio de sus funciones y los actos que son separables de las mismas. En efecto, el artículo 68-1 de la Constitución establece: «Los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron»²⁶. De modo que, cuando los hechos imputados no están relacionados con la función ministerial, los ministros pueden ser objeto de un procedimiento judicial de Derecho común, al igual que cualquier otra persona privada; por tanto, su responsabilidad puede ser juzgada ante los tribunales ordinarios²⁷. La realidad, no obstante, es a veces más sutil y susceptible de interpretaciones divergentes. El Tribunal de Casación trató de establecer una distinción clara y determinó que «[...] los actos cometidos por un ministro en el ejercicio de sus funciones son aquellos que tienen una relación directa con la gestión de los asuntos del Estado [...] a excepción de los comportamientos

relativos a la vida privada o los cargos electivos locales» y esto incluso si la realización de los hechos es concomitante con el ejercicio de una actividad ministerial»²⁸. Pero más allá de la interpretación de un principio de irresponsabilidad tradicional, lo que realmente ha suscitado el debate y ha motivado cambios normativos, pasados y quizás por venir, es el alcance de la inviolabilidad de la que se benefician los miembros del Gobierno. Independientemente del sujeto que sea su beneficiario, la inviolabilidad no goza de reconocimiento actualmente.

2. UNAS INVIOABILIDADES CUESTIONADAS

Entre las inmunidades de las que gozan tradicionalmente los titulares del poder ejecutivo a escala nacional y los parlamentarios, la inviolabilidad les otorga una protección funcional de forma. Consideramos, en este sentido, que se trata de eximirlos de la mayoría de las diligencias procesales que, en principio, podrían, afectar a los demás justiciables. Una vez más, con base en la misma inspiración y en los mismos fundamentos que los previstos para la irresponsabilidad, el orden judicial protege, de este modo, al responsable político contra las diligencias procesales que podrían incoarse contra él con miras a frustrar su acción política. Ya se trate del presidente de la República (2.1) o de los ministros y parlamentarios (2.2), la preocupación es que esta inviolabilidad no se convierta en sinónimo de impunidad y, en consecuencia, de menoscabo de la igualdad ante la justicia entre la autoridad política y el ciudadano.

2.1. LA PRESERVACIÓN DE UNA INVIOABILIDAD PROBLEMÁTICA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Aunque, como ya se ha explicado anteriormente, la irresponsabilidad política del jefe de Estado bajo la V República es completa, siempre se ha admitido junto a ella cierta forma de responsabilidad penal. El antiguo texto de la Constitución preveía un sistema según el cual competía a las dos asambleas —Asamblea Nacional y Senado— la iniciación de diligencias procesales contra el presidente de la República y votar en términos idénticos²⁹. A continuación, el Alto Tribunal de Justicia, compuesto por doce diputados y doce senadores elegidos por cada asamblea, era el responsable del enjuiciamiento. En cuanto al resto, el texto constitucional no se pronunciaba sobre las infracciones pendientes de sanción —la noción de «alta traición» es difícil de delimitar—, sobre el carácter de dicha responsabilidad ni sobre la naturaleza de la inmunidad acordada al presidente³⁰. Sobre todo y, además, ¿qué posibilidades había de sancionar las infracciones penales ordinarias cometidas durante o antes de la asunción del cargo?

El Consejo Constitucional y el Tribunal de Casación intentaron arrojar cierta luz al respecto. El juez constitucional estimó que, durante su mandato, el presidente se beneficiaba solo de un simple privilegio de jurisdicción³¹. En otras palabras, si bien podía ser perseguido por los hechos sometidos a escrutinio, dichas actuaciones solo podían desarrollarse

según el procedimiento de alta traición ante el Alto Tribunal de Justicia. Según el Tribunal de Casación, las cosas eran, en cierto modo, más sencillas, puesto que el presidente gozaba de inmunidad absoluta mientras durara su mandato, aunque solo temporalmente³². Como ya se ha comentado, la situación de Jacques Chirac —reelegido presidente en el 2002— en relación con los hechos y las eventuales infracciones cometidas en 1990, cuando era el alcalde de París, reactivó la polémica y desencadenó una revisión de la Constitución a este respecto en 2007. Si bien tras esta revisión se ha mantenido el principio de irresponsabilidad (política) presidencial³³, la nueva norma establece que la responsabilidad penal del jefe del Estado solo podrá exigirse a partir del momento en el que el presidente finalice su mandato y se convierta en justiciable como el resto de las personas. En este sentido, el párrafo 2 del artículo 67 de la Constitución contempla el principio de inviolabilidad presidencial y prevé que el presidente «[...] no podrá, durante su mandato y ante ninguna jurisdicción o autoridad administrativa francesa, ser requerido para testificar ni ser objeto de una acción o acto de información, instrucción o acusación». No obstante, la cuestión del ámbito de aplicación de la inviolabilidad presidencial seguía siendo incompleta —concretamente, tanto la determinación de su alcance como sus efectos prácticos—, de modo que la revisión del 2007 no solo no eliminó todas las ambigüedades, sino que, en la práctica, incluso puso en evidencia algunas debilidades.

A tal efecto, la primera duda que se planteaba concernía al ámbito de aplicación o, dicho de otra forma, al alcance de la inviolabilidad presidencial. La vida política francesa había demostrado que algunas personalidades eran capaces de promover interpretaciones cuando menos matizadas: sobre la base del principio de inviolabilidad, y a través de una interpretación particularmente enérgica que el entonces presidente de la República, François Mitterrand, hizo cuando, por ejemplo, en agosto de 1984 defendió que el antiguo presidente, Valéry Giscard d'Estaing, podía negarse a atender una convocatoria en la que se le instaba a comparecer ante una comisión de investigación parlamentaria por unos hechos ocurridos cuando era presidente. Por su parte, Jacques Chirac había rechazado declarar como testigo en el caso conocido como *Clearstream* que, sin embargo, se originó durante su mandato³⁴. Y tan solo unos meses más tarde, una vez adoptada la revisión de febrero de 2007, en el mes de noviembre de ese mismo año la esposa del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, rechazó testificar ante una comisión parlamentaria con motivo de su actuación como enviada especial «personal» del presidente³⁵; en el mismo caso, y a diferencia de ella, uno de sus asesores especiales aceptó presentarse a los interrogatorios de la comisión³⁶. Por su parte, el juez penal estaba dividido sobre el mismo tema: los jueces competentes en cuanto al fondo opinaban que la inviolabilidad presidencial debía ampliarse a los colaboradores del presidente, mientras que el criterio del Tribunal de Casación era el contrario³⁷.

En cuanto a la propia figura del presidente de la República, las normas de inviolabilidad definidas por la nueva redacción del párrafo 2 del artículo 67 de la Constitución prevén que su inmunidad absoluta temporal está condicionada a unas normas de prescripción concretas, puesto que la prescripción de eventuales infracciones se suspende mientras dura el mandato y la persecución judicial en su contra solo podrá reanudarse al término del

plazo de un mes desde el cese de sus funciones. Dicho de otro modo, el presidente no puede ser perseguido ni requerido para testificar mientras ostenta su cargo, pero todos los procedimientos judiciales podrán reanudarse una vez finalizado el plazo de un mes desde el cese de sus funciones. La desigualdad entre el presidente y los demás justiciables es flagrante, tanto en materia civil como penal. En materia civil, una vez más Nicolas Sarkozy, por aquel entonces presidente de la República, ofreció otro ejemplo de ello con ocasión de su divorcio en octubre de 2007. Sarkozy tenía derecho a iniciar el procedimiento de divorcio, mientras que su esposa de aquel momento no podía³⁸. En esta misma línea, el presidente tiene derecho a reclamar la reparación de un daño —por ejemplo, un daño moral derivado de una vulneración de sus derechos de imagen³⁹— sin que la persona a la que acusa pueda interponer una contrademanda (o reconvencción) en el hipotético caso de que ella quisiera defender que, en realidad, fue ella la que sufrió el daño. En materia penal, la condena de Jacques Chirac ejemplificó los defectos de este régimen jurídico. Así es: Chirac pudo ser acusado y condenado el 15 de diciembre de 2011 a una pena dos años de prisión en suspenso por desviación de fondos públicos, abuso de confianza y tráfico de influencias en un asunto relacionado con empleos ficticios (Lascombe, Pottereau y De Gaudemont, 2021: 851). Este caso, muy anterior al periodo en el que había sido presidente de la República, hacía referencia a unos hechos que se remontaban a la época en la que era alcalde de París, a principios de los años 90. Aunque a todas luces remarcable, esta condena puso en evidencia dos dificultades: por una parte, que la sentencia se dictó muy (demasiado) tarde y, por otra, que Jacques Chirac, entonces mayor y enfermo, decidió no recurrir la sentencia. Las nuevas debilidades de la reforma del 2007 quedaron al descubierto⁴⁰.

Se entiende, entonces, que a partir de 2012 se plantearan y promovieran nuevos ajustes, en particular por parte de la Comisión Jospin. De hecho, la Comisión Jospin había señalado precisamente las debilidades del estatuto jurisdiccional del presidente de la República y, más específicamente, del régimen de inviolabilidad temporal en materia penal y civil, que protegía en exceso al presidente (Commission de Renovation et de Deontologie de la Vie Publique, 2012: 64) e iba mucho más allá de lo estrictamente necesario para garantizar una tutela legítima de la función. La amplitud de la prerrogativa llegaba a garantizar una impunidad casi total al jefe del Estado. Además, preocupada por el respecto a la igualdad de los ciudadanos ante la justicia, la Comisión formuló tres propuestas para garantizar el principio de igualdad y restablecer la confianza entre los franceses y su presidente. Como ya hemos señalado, la primera propuesta estaba relacionada con la irresponsabilidad del presidente y era relativamente modesta. Las otras dos propuestas fueron más innovadoras: según la Comisión, para poner fin a esta inviolabilidad casi absoluta era necesario prever que, si los actos del presidente son separables de su cargo, se sometieran al Derecho común, sin que por ello se vieran privado de una protección indispensable contra las demandas y los procedimientos abusivos.

De esta forma, sin dejar de lado el principio que rige la aplicación del Derecho común, se subrayó la necesidad de establecer unas normas de procedimiento y unas competencias específicas. Para lograr esa finalidad, la Comisión propuso que las investigaciones en materia penal o civil fueran filtradas por una comisión superior de evaluación previa que se

encargaría de descartar las investigaciones manifiestamente infundadas o no separables del ejercicio de las funciones. De esta forma, se pondría fin a la desigualdad de armas entre el presidente-justiciable y el resto de justiciables. No obstante, aunque la anterior reforma dio lugar a un proyecto de reforma constitucional, presentado ante el Consejo de ministros el 13 de marzo de 2013, el texto no fue discutido en el Parlamento⁴¹. Al parecer, y teniendo en cuenta el contexto político del momento, estaba claro de antemano que el proyecto de reforma no obtendría la mayoría necesaria de tres quintos de los votos emitidos, como exige el artículo 89 de la Constitución⁴². Las modificaciones introducidas con motivo de la situación de los ministros no aportaron, de entrada, una satisfacción total, por lo que se consideraba que también merecerían ser revisadas.

2.2. LA REDUCCIÓN DE LA INVOLABILIDAD DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO Y LOS PARLAMENTARIOS

Sin perjuicio de que está prevista para evitar las acciones abusivas —por ejemplo, las denuncias calumniosas—, la protección de la que gozan los ministros y parlamentarios no puede ampliarse para que abarque toda su actividad política. Como muchos otros regímenes, la V República se instauró para tratar de lograr este equilibrio; teniendo en cuenta este criterio, se llevaron a cabo varias reformas de la Constitución —aunque quedan otras por hacer— para tratar de conseguir ese objetivo, que la Constitución no parece haber alcanzado todavía de forma satisfactoria. En lo tocante a los ministros, la aplicación de su responsabilidad y, con ella, la competencia exclusiva o no del poder judicial a este efecto, ha suscitado también debates que han llegado a provocar una modificación importante de estas cuestiones. La experiencia ha demostrado que la inmunidad de forma, que sustenta una forma de inviolabilidad de los ministros, aunque limitada en el papel, era cuando menos difícil de llevar a la práctica, hasta el punto de que se planteaban serias dudas sobre la posibilidad de investigar la responsabilidad de los ministros, evidencia que motivó la reforma de esta regulación en 1993⁴³. Para verlo con mayor claridad, recordemos que, en su redacción original, el artículo 68 de la Constitución contemplaba la competencia del Alto Tribunal de Justicia —también competente para dirimir las responsabilidades del presidente de la República— para juzgar la responsabilidad penal de los ministros⁴⁴. En otras palabras, teniendo en cuenta las reglas de composición del Alto Tribunal de Justicia hasta 1993, el procedimiento dependía del propio Parlamento, puesto que el Alto Tribunal de Justicia estaba formado paritariamente por diputados y senadores y era competente para juzgar a los miembros del Gobierno.

A efectos prácticos, esta jurisdicción no solo era difícil de comprender, sino también de instituir y, por qué no decirlo, «inadecuada a la función» que debía desempeñar (Pactet y Melin-Soucramanien, ³⁹2021: 484). Por este motivo, entre 1958 y 1993 no se materializó ningún procedimiento, aunque en dos ocasiones se votó una acusación. La primera vez fue en 1987, año en que se adoptó por mayoría absoluta una resolución de acusación contra Christian Nucci, antiguo ministro de Cooperación, acusado de falsedad en escrituras públicas y privadas. No obstante, una ley de amnistía puso fin al procedimiento.

La segunda ocasión en la que se sometió a votación una acusación fue en 1992 y se dirigió contra Laurent Fabius, antiguo primer ministro, Georgina Dufoix y Edmond Hervé, antiguos ministros de Salud, acusados de no prestar asistencia a una persona en peligro en el caso llamado «caso de la sangre contaminada»⁴⁵. Pero, una vez más, el caso no prosperó porque la comisión de instrucción perteneciente al Alto Tribunal de Justicia estimó que los hechos habían prescrito. El privilegio de jurisdicción previsto para los ministros parecía cada vez más una auténtica inmunidad y un atentado claro al principio de igualdad ante la justicia. La opinión pública no permaneció insensible a ello y, en concreto, el caso de la «sangre contaminada» motivó la adopción de la ley constitucional del 27 de julio de 1993 y la subsiguiente creación del Tribunal de Justicia de la República⁴⁶. Esta revisión constitucional derogó el segundo párrafo del artículo 68 de la Constitución y lo sustituyó por dos nuevos artículos, 68-1 y 68-2, que atribuyen al Tribunal de Justicia de la República la competencia para juzgar a los miembros del Gobierno, incluido el primer ministro, por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones y tipificados como crímenes o delitos por la ley en el momento en el que se cometieron⁴⁷.

En virtud del artículo 68-2 de la Constitución, una comisión de investigación compuesta únicamente por magistrados estudia las demandas interpuestas por «[...] cualquier persona que se considere ofendida por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones»⁴⁸. Esta comisión ordena, o bien archivar el procedimiento, o bien trasladarlo a la comisión de admisión para que esta decida si reenvía el caso con el fin de que se recurra al Tribunal de Justicia de la República. Así, «[...] a diferencia del antiguo Tribunal de Justicia, el Tribunal de Justicia de la República no es exclusivamente parlamentario» (Carcassone y Guillaume, ¹³2016: 339); en efecto, está formado por quince jueces, doce parlamentarios⁴⁹ y tres magistrados del Tribunal de Casación, que tienen la función de «[...] someter los miembros del Gobierno a la ley penal, no de ejercer una justicia política [...]; y esto es lo que debe garantizar la presencia de los altos magistrados profesionales» (Carcassone y Guillaume, ¹³2016: 340)⁵⁰. A pesar de esta reforma, los procedimientos largos obtienen pocas veces resultados⁵¹, hasta el punto de que el procedimiento se impugna y que la Comisión Jospin, en 2012, planteó, también en este sentido, unas propuestas, entre las que cabe destacar la eliminación pura y simple de esta jurisdicción para que los ministros se sometieran a las reglas del Derecho común y no se beneficiaran, por tanto, de ningún tipo de inviolabilidad. No obstante, esta propuesta de revisión constitucional no ha prosperado al menos hasta hoy, a imagen y semejanza de lo que sucede en el caso de los parlamentarios.

La inviolabilidad que se reconoce al parlamentario, como miembro del Gobierno, lo protege contra las eventuales iniciativas del ejecutivo o de los justiciables que podrían suscitar persecuciones o detenciones abusivas (Collot, 2012: 264). Desde este punto de vista, se trata de prevenirle contra las acciones —supuestamente abusivas— vinculadas con crímenes o delitos cometidos fuera del ejercicio de sus funciones, puesto que se sabe que los cometidos en el ejercicio de su función están cubiertos por la irresponsabilidad. La protección consiste, por lo tanto, en atribuir a la Cámara a la que pertenece el parlamentario la facultad de autorizar cualquier medida coercitiva que se decida contra él; cabe añadir que,

en el sistema francés, la inviolabilidad se limita a la hipótesis de crimen o delito que sería imputable al parlamentario. Así pues, tras un primer párrafo, que postula el principio de irresponsabilidad penal de los parlamentarios por «[...] las opiniones o votos emitidos [...] en el ejercicio de sus funciones», el párrafo 2 del artículo 26 de la Constitución de 1958 consagra en estos términos su inviolabilidad⁵²: «En materia criminal o correccional ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forma parte»⁵³. Dicho de otra forma, «[...] la inviolabilidad, lejos de constituir un obstáculo intangible a cualquier medida represiva, consiste más bien en un poder de cada una de las Cámaras para decidir las medidas que se adoptarán con respecto a las infracciones cometidas por sus miembros» (Collot, 2012: 264). El parlamentario se sitúa bajo la protección de la Cámara de la que forma parte con la finalidad, precisamente, de permitir que este órgano pueda funcionar con serenidad (Soulier, 1966: 7).

Por supuesto, esta inviolabilidad únicamente puede ser relativa y lo esencial consistirá, entonces, en el umbral definido por el sistema constitucional a partir del cual considera que la inviolabilidad debe levantarse: las infracciones que revistan un cierto grado de gravedad —en Francia, los crímenes o los delitos flagrantes— y las sanciones más graves —en Francia, la condena definitiva— no entran en el ámbito de aplicación de la inviolabilidad⁵⁴. A todo esto hay que añadir que el sistema actual aplicable en Francia es fruto de la revisión constitucional del 4 de agosto de 1995⁵⁵. En efecto, a partir de los años 90, los casos de corrupción contra miembros de las mayorías parlamentarias sucesivas se multiplicaron, sin que necesariamente fueran objeto del trato imparcial que la opinión pública tenía derecho a esperar, lo que despertó la sensación entre el gran público de que «[...] las mayorías establecidas tenían tendencia a proteger en exceso a los suyos» (Pactet y Melin-Soucramanien, 392021: 503) y poco a poco se impuso la idea de que resultaba necesario mejorar los estándares de igualdad entre los justiciables⁵⁶. Esto se tradujo en una reducción del ámbito de aplicación de la inviolabilidad parlamentaria determinada por la revisión constitucional del 4 de agosto de 1995. A partir de entonces, el régimen de inviolabilidad ya no protege al parlamentario de las acusaciones⁵⁷; al contrario, el parlamentario no podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin la previa autorización de la Mesa de la Cámara de la que forma parte⁵⁸, excepto en los casos de crimen o delito flagrante, o de condena definitiva. La inviolabilidad se vincula en exclusiva a la persona de los parlamentarios y, al contrario de lo que ocurre con la irresponsabilidad, cuyos efectos no se limitan en el tiempo, la inviolabilidad tiene un alcance reducido a la duración del mandato. La Mesa de la Asamblea es la encargada de examinar las peticiones de arresto o las medidas privativas o restrictivas de libertad relativas a un parlamentario⁵⁹. Su única función es controlar el carácter serio, leal y sincero de la petición⁶⁰. Pero también en este caso los cambios tal vez no han concluido todavía, y la determinación de un equilibrio entre igualdad ante la justicia y protección de las funciones es una cuestión susceptible de una valoración más o menos exigente en función de la época.

NOTAS

1. Guerin-Bargues (2011) recuerda las declaraciones de Julien Laferrière; asimismo, Collot (2012: 264), con cita del *Traité de droit constitutionnel* de Joseph Barthélemy y Paul Duez.
2. No hay que ignorar que el término «mandato» es discutible cuando se aplica a los miembros del Gobierno; el uso de las comillas indica en este caso una convención del lenguaje.
3. Fueron numerosos durante la V República y, sobre todo, desde principios de los años 90 (*vid.* más adelante).
4. Si bien trataremos de nuevo esta cuestión más adelante, es, en particular, el privilegio de jurisdicción, a raíz de la interpretación de la norma de inviolabilidad, la que se limitaba a la impunidad (Chagnollaud de Sabouret y Baudu, ⁹2019: 566).
5. El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, que en Francia constituye una norma de valor constitucional, dispone: «Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución».
6. El artículo 53-2 de la Constitución francesa es el resultado de una revisión constitucional —Ley constitucional del 8 de julio de 1999— que introduce en la Constitución de 1958 el artículo siguiente: «La República podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional de acuerdo con las condiciones previstas por el tratado firmado el 18 de julio de 1998».
7. Ley constitucional n.º 2007-238, de 23 de febrero de 2007, por la que se modifica el título IX de la Constitución.
8. Algunos hablaban incluso de «impunidad» (Lascombe, Pottereau, De Gaudemont, 2021: 849; y Pactet y Melin-Soucramanien, ³⁹2021: 460).
9. Consejo Constitucional, decisión n.º 98-408 DC, de 22 de enero de 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*.
10. Tribunal de Casación, asamblea plenaria, 10 de octubre de 2001, *Breisacher* (n.º 01-84.922).
11. El artículo 68 de la Constitución queda complementado por la Ley Orgánica del 24 de noviembre de 2014 (Ley Orgánica n.º 2014-1392, de 24 de noviembre de 2014, relativa a la aplicación del artículo 68 de la Constitución).
12. Consejo Constitucional, decisión n.º 2014-703 DC, de 19 de noviembre de 2014, *Loi organique portant application de l'article 68*, § 5.
13. El artículo 68 de la Constitución dispone, así, que el Alto Tribunal de Justicia, presidido por el presidente de la Asamblea Nacional, se pronunciará mediante votación secreta y por mayoría de los dos tercios de los miembros que compongan la Cámara correspondiente o el Alto Tribunal de Justicia. El artículo 68 prevé también que cualquier delegación de voto está prohibida y que únicamente se considerarán los votos favorables a la propuesta de reunión del Alto Tribunal de Justicia o la destitución.
14. Esta comisión, presidida por el antiguo primer ministro Lionel Jospin (con frecuencia denominada «Comisión Jospin»), es un grupo de reflexión creado el 16 de julio de 2012 por el presidente Hollande para proponer reformas de la vida pública. Emitió su informe a Hollande el 9 de noviembre de 2021.
15. Esto supondría una modificación del artículo 68 de la Constitución y una modificación del encabezamiento del título IX.

16. Artículo 26, apartado 1, de la Constitución.
17. Piénsese, por ejemplo, entre otros, en la difamación o la injuria.
18. La irresponsabilidad comprende todos los actos de la función parlamentaria: intervenciones y votos, propuestas de ley, enmiendas, informes u opiniones, o actos realizados en el marco de una misión confiada a instancias parlamentarias.
19. *Vid.* el punto 2.1., sin perjuicio de la inviolabilidad de la que se beneficia.
20. Es el caso, por ejemplo, de las declaraciones de un parlamentario durante una entrevista radiofónica o de las opiniones que expresa en un informe redactado en el marco de una misión que le ha confiado el Gobierno.
21. Asimismo, en el sitio web de la asamblea nacional francesa hallamos una ficha resumen relativa al diputado que indica lo siguiente: «En lo que concierne a su aplicación, la irresponsabilidad tiene carácter absoluto, puesto que ningún procedimiento la puede eximir. Es permanente, ya que se aplica todo el año, incluso en el intermedio entre dos sesiones. Es perpetua y se opone a las persecuciones motivadas por los actos realizados durante el mandato e incluso tras finalizar el mismo». Disponible en: <<https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-statut-du-depute>>.
22. Esta depende de la Asamblea Nacional, ante la cual se podrá plantear en virtud del principio de solidaridad gubernamental; se trata de una responsabilidad colectiva que se despliega conforme al artículo 49 de la Constitución.
23. Hasta 1993, la responsabilidad de los ministros dependía, al igual que la del presidente de la República (hasta el 2007), de la competencia del Alto Tribunal de Justicia. Este tribunal estaba compuesto por 24 jueces, 12 de los cuales eran elegidos por la Asamblea Nacional y otros 12 por el Senado. La acusación solo acaece por medio de una resolución de las dos Cámaras y se adopta por una votación por mayoría absoluta.
24. Ley constitucional n.º 93-953, de 27 de julio de 1993, relativa a la revisión de la Constitución del 4 de octubre de 1958, por la cual se modifican los títulos VIII, IX, X y XVI.
25. Según el tribunal, la responsabilidad de los ministros por crímenes o delitos es solo competencia del Alto Tribunal de Justicia (Tribunal de Casación, Sala de lo Penal, 14 de marzo de 1963).
26. Al igual que el presidente de la República, los ministros se someten a un régimen de responsabilidad «penal internacional» en caso de crímenes graves que afectan a la comunidad internacional fundamentándose en el Tratado de Roma de 1998 y en el artículo 53-2 de la Constitución.
27. En 2010, cuando era ministro, Brice Hortefeux fue condenado por injurias raciales no públicas por el Tribunal de Primera Instancia de París, antes de ser absuelto por el Tribunal de Casación por un vicio de procedimiento (Tribunal de Casación, Sala de lo Penal, 27 de noviembre de 2012, n.º 11-86.982, *JurisData* n.º 2012-027405). La infracción imputada estaba calificada como contravención y por ello, estuviera o no relacionada con el ejercicio de sus funciones, dependía de la competencia de las jurisdicciones del Derecho común.
28. Tribunal de Casación, Sala de lo Penal, 16 de febrero de 2000, *Roland Dumas*, n.º 99-86.307.
29. Como en el caso de los ministros antes de 1993.
30. La doctrina se limitaba a pensar que podía tratarse de cualquier falta grave que el presidente de la República pudiera cometer en el ejercicio de su cargo y, en especial, de cualquier violación de la Consti-

tución que pudiera cometer siendo él su guardián. Con frecuencia se incluían, a título de ejemplo, el caso de la escuela que constituiría la implementación del artículo 16 de la Constitución más allá del respeto por las condiciones fijadas por él o el rechazo a promulgar una ley.

31. Consejo constitucional, decisión n.º 98-408 DC del 22 de enero de 1999, *preced.*

32. Tribunal de Casación, asamblea plenaria, 10 de octubre de 2001, *Breisacher, preced.*

33. Consejo constitucional, decisión n.º 2014-703 DC del 19 de noviembre de 2014. Loi organique portant application de l'article 68, § 5.

34. Este caso, acaecido en 2004, congregó a un grupo de políticos e industriales franceses que trataron de manipular a la justicia para desacreditar a la competencia. Entre ellos estaba Nicolas Sarkozy, que fue sucesivamente ministro de Economía y Finanzas y ministro de Interior. Jacques Chirac, que era el presidente cuando se descubrió y se desarrolló el caso, fue convocado por dos jueces de instrucción el 22 de junio de 2007, después de haber cesado en sus funciones; rechazó presentarse antes los jueces alegando el respeto a la separación de poderes y a la Constitución que, en su opinión, prohíbe a la justicia interrogar a un antiguo presidente sobre sus actos mientras está en posesión de su cargo.

35. El caso relacionado con la liberación de las enfermeras búlgaras, llegadas a Libia en el 1998 para trabajar en pediatría y que en 1999 fueron acusadas de crímenes —principalmente, de haber infectado a pacientes con el VIH—. Condenadas a muerte por la justicia libia, fueron finalmente liberadas y repatriadas a Bulgaria después de varios viajes a Libia de la esposa del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, que incluso participó en el vuelo de repatriación a Bulgaria.

36. Se trataba de Henri Guaino, por aquel entonces asesor especial del presidente Sarkozy del 16 de mayo de 2007 al 15 de mayo de 2012.

37. Tribunal de Casación, Sala de lo Penal, 19 de diciembre de 2012, *Association Anticor*, n.º 12-81.043.

38. Para evitar este obstáculo procesal, Nicolas y Cécilia Sarkozy se divorciaron finalmente por consentimiento mutuo.

39. Una vez más, el presidente Sarkozy proporcionó un ejemplo de una acción de este tipo al demandar en 2008, a la empresa Ryanair por usar una de sus fotos en una de sus campañas publicitarias. Asimismo, solicitó también que se prohibiera la comercialización de un «muñeco de vudú» con su efigie.

40. *Vid.* también, Gicquel (2016: 22).

41. Proyecto de ley constitucional relativo a la responsabilidad jurisdiccional del presidente de la República y de los miembros del Gobierno, 15 de marzo de 2013 (PRMX1306705L). Disponible en: <<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000027174181/>>.

42. El régimen, tal y como existe y como acabamos de describirlo, ha permitido detener por primera vez a un antiguo presidente de la V República (el 1 de julio de 2014) e investigarlo.

43. Ley constitucional n.º 93-952 del 27 de julio de 1993, *preced.*

44. Antes de la ley constitucional del 27 de julio de 1993, el párrafo 2 del artículo 68 de la Constitución establecía: «Los miembros del Gobierno son penalmente responsables de los actos efectuados en el ejercicio de sus funciones y calificados de crímenes o delitos en el momento en el que se cometieron». Y añadía que el mismo procedimiento previsto para el presidente de la República, es decir, la competencia del Alto Tribunal de Justicia, les era aplicable.

45. El caso llamado «sangre contaminada» es un escándalo sanitario a resultas de la infección de varias personas con el virus del VIH por transfusión sanguínea. Multitud de pacientes hospitalizados se conta-

minaron después de una transfusión sanguínea con el virus del VIH (así como por el virus de la hepatitis C) a consecuencia tanto de la inexistencia o la ineficacia de medidas de seguridad como de retrasos en la toma de decisiones preventivas de protección y de fallos médicos, industriales y políticos.

46. También conocido por las siglas TJR y cuyas reglas de composición y funcionamiento se completaron con la Ley Orgánica n.º 93-1252, de 23 de noviembre de 1993, relativa al Tribunal de Justicia de la República.

47. Cabe recordar que las jurisdicciones del Derecho común son las competentes para juzgar los actos separables de sus funciones.

48. Artículo 68-2, párrafo 2 de la Constitución; la comisión de admisión está formada por 7 magistrados, nombrados para un mandato de 5 años, es decir, 3 magistrados del Tribunal de Casación, 2 asesores del Consejo de Estado y 2 asesores expertos del Tribunal de Cuentas; la comisión estudia si hay motivos para recurrir al Tribunal y tipifica los hechos. El fiscal general del Tribunal de Casación podrá recurrir también de oficio al Tribunal de Justicia de la República con el dictamen favorable de la comisión de admisión. Por tanto, la comisión de admisión es la que juzga las posibles acusaciones. Asimismo, tiene la potestad de archivar el caso y, en ese supuesto, dictar una decisión motivada. En caso contrario, la comisión de admisión trasladará el caso al Tribunal. Los fallos emitidos por la comisión de admisión son susceptibles de un recurso de casación (art. 24 de la Ley orgánica del 23 de noviembre de 1993).

49. El Tribunal está compuesto por seis diputados y seis senadores elegidos en cada Cámara por mayoría de votos y por tres magistrados del Tribunal de Casación (uno de los cuales presidirá el Tribunal de Justicia de la República).

50. Por otro lado, los fallos emitidos por el TJR son susceptibles de un recurso de casación (artículo 33 de la Ley orgánica del 23 de noviembre de 1993).

51. Michel Gillibert, antiguo secretario de Estado y responsable de las personas con discapacidad, fue investigado en noviembre de 1994 por abuso de confianza, falsificación de cheques, desvío de fondos públicos, etc. Su proceso finalizó el 7 de julio de 2004 con una condena de una pena de tres años de prisión con prórroga y 20.000 euros de multa, lo que constituye la primera condena de un antiguo miembro del Gobierno por este Tribunal. Posteriormente, también fueron condenados Charles Pasqua, antiguo ministro de Interior, (TJC, 30 de abril del 2010), Christine Lagarde, antigua ministra de Economía (TJC, 19 de diciembre de 2016) y Jean-Jacques Urvoas, antiguo ministro de Justicia (TJC, 30 de septiembre de 2019).

52. Este artículo debe leerse a la luz del artículo 53-2 de la Constitución (*preced.*), que reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional con respecto a los parlamentarios.

53. Apartados 1 y 2 del artículo 26 de la Constitución.

54. El apartado 2 del artículo 26 de la Constitución en última instancia dispone: «Esta autorización [de la Mesa de la Asamblea] no será necesaria en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva». Sería necesario añadir también que esta inviolabilidad puede igualmente soslayarse según lo dispuesto en el estatuto de la Corte Penal Internacional. A este respecto, tras la decisión del Consejo constitucional que identifica una incompatibilidad entre el artículo 27 del estatuto de la Corte Penal Internacional y el artículo 26 de la Constitución, se llevó a cabo una revisión de la Constitución para introducir un artículo 53-2 que impone aplicar el tratado del 18 de julio de 1998 (Consejo constitucional, decisión n.º 98-408 DC del 22 de enero de 1999, *preced.*).

55. Ley constitucional n.º 95-880 del 4 de agosto de 1995 relativa a la ampliación del ámbito de aplicación del referéndum, instituyendo una sesión parlamentaria única, modificando el régimen de in-

violabilidad parlamentaria y derogando las disposiciones relativas a la Comunidad y a las disposiciones transitorias.

56. Guy Carcassonne y Marc Guillaume hacen hincapié, por otro lado, en que: «A esto cabe añadir el derecho europeo que, al homologar las inmunidades al derecho nacional de cada uno de los Estados miembros y al ampliarse la sesión del Parlamento europeo todo el año, tuvo como consecuencia otorgar a los miembros franceses una inviolabilidad permanente» (Carcassonne y Guillaume, ¹³2016: 158).

57. La autorización de la Mesa de la Asamblea solo es necesaria si el parlamentario se enfrenta, en materia criminal o correctiva, a «[...] un arresto o a cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad»; el texto constitucional no menciona en más ocasiones las acusaciones (inculpación).

58. Párrafo 3 del artículo 26 de la Constitución.

59. Las peticiones las formula el procurador general ante el Tribunal de Apelación competente, las transmite el ministro de justicia al presidente de la asamblea pertinente y luego las instruye una delegación de la Mesa antes de que esta última tome una decisión.

60. Por el contrario, el inicio de acciones penales contra un parlamentario no exige ninguna autorización en concreto, siempre y cuando dichas acciones no impliquen ninguna medida privativa o restrictiva de libertad.

BIBLIOGRAFÍA

- ARDANT, Philippe (2002): «Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres», *Revue internationale de droit comparé*, 54.
- CARCASSONNE, Guy y Marc GUILLAUME (¹³2016): *La Constitution introduite et commentée*, París: Ed. du Seuil.
- CHAGNOLLAUD DE SABOURET, Dominique y Aurélien BAUDU (⁹2019): *La Constitution de la V^e République*, t. 2., París: Dalloz.
- COLLOT, Pierre-Alain (2012): «Le statut du Parlement», en M. Troper y D. Chagnollaud (dirs), *Traité international de droit constitutionnel*, t. 2, París: Dalloz.
- COMMISSION DE RENOVATION ET DE DEONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE (2012): *Pour un renouveau démocratique*, París: La Documentation française.
- GICQUEL, Jean y Jean-Eric GICQUEL (2020): *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París: LGDJ.
- GICQUEL Jean-Eric (2016): «Le statut judiciaire de l'ancien président de la République», *Les Petites Affiches*, 239.
- GRANDAUBERT, Victor (2021): *L'immunité d'exécution de l'État étranger et des organisations internationales en droit international*, Tesis: Université Paris Nanterre.
- GUERIN-BARGUES, Cécile (2011): *Immunités parlementaires et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, París: LGDJ.
- ISAR, Hervé (1984): «Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire», *Revue française de droit constitutionnel*, 685.
- LASCOMBE, Michel, Aymeric POTTEREAU, Christelle DE GAUDEMONT (2021): *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, París: Dalloz.
- LE DIVELLEC, Armel, DE VILLIERS, Michel (¹²2020): *Dictionnaire du droit constitutionnel*, París: Dalloz.
- LEVADE, Anne (2014): «La procédure de destitution du président de la République enfin applicable... ou presque», *La Semaine juridique Edition générale*, 51.

PACTET, Pierre y Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, (392021): *Droit constitutionnel*, París: Dalloz.

PORTELLI, Hugues (2009): «La pénalisation de la vie politique», *Pouvoirs*, 128.

RENOUX, Thierry, Michel DE VILLIERS y Xavier MAGNON (102021): *Code constitutionnel*, París: LexisNexis.

SOULIER, Gérard (1966): *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, París: LGDJ.

Fecha de recepción: 1 de agosto de 2021.

Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2021.