

Proposition de loi constitutionnelle sur la responsabilité civile et pénale du président de la République et la suppression de la CJR

Assemblée nationale – jeudi 1^{er} décembre 2011

Monsieur le président (Jean-Luc WARSMAN),

Monsieur le rapporteur (Noël MAMERE),

Mesdames et Messieurs les députés,

Les Français ont une relation particulière avec leur Président de la République. Ils l'élisent directement ce qui lui confère une légitimité sans égale au sein de nos institutions.

La Constitution confie en outre au Président de la République le rôle éminent de garant de la continuité de l'État. Le général de Gaulle résumait la place centrale du Président de la République dans nos institutions en le définissant, en 1964, comme « l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin ».

Investi de la confiance de la nation et chargé de la représenter, le chef de l'État est supposé observer un comportement vertueux dans l'exercice de son mandat. Mais il doit aussi être protégé à l'égard des poursuites qui pourraient viser à paralyser ou à amoindrir la fonction présidentielle.

Nécessaire, et d'ailleurs établie dès la constitution du 3 septembre 1791, cette protection doit cependant être conciliée avec nos principes fondamentaux. Parmi ces principes, figure celui de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

C'est la conjugaison de ces deux exigences qui doit guider le pouvoir constituant lorsqu'il définit les règles applicables aux poursuites pénales dirigées contre les plus hautes autorités de l'État.

La proposition de loi constitutionnelle établissant la responsabilité civile et pénale du Président de la République pour les actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachables de celle-ci, et supprimant la Cour de justice de la République a, comme l'indique son intitulé, deux objets bien différents qui vont à l'encontre de ces principes.

I-II s'agit tout d'abord de modifier l'article 67 de la Constitution qui est issu de la révision constitutionnelle du 23 février 2007.

Il convient de rappeler que les solutions adoptées à cette occasion par le constituant sont très largement inspirées du rapport établi par la commission spéciale créée par décret du 4 juillet 2002 et présidée par le professeur Avril. Pour reprendre les termes du rapport de cette commission: « tout président détient un mandat de représentation

nationale, garantit la continuité de l'État et s'inscrit dans la séparation des pouvoirs. À ce triple titre, sa fonction doit être protégée contre ce qui pourrait abusivement l'atteindre, de bonne ou de mauvaise foi ».

Selon l'article 5 de la Constitution, le Président de la République « assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. » Il assure ainsi, dans la Ve République, la plus haute fonction du pouvoir exécutif ; il est, pour reprendre une expression bien connue mais très juste, la clé de voûte de notre système institutionnel.

A ce titre, le chef de l'Etat bénéficie d'une double protection. L'irresponsabilité, d'abord, en vertu de laquelle il n'a pas à répondre des actes accomplis en sa qualité de Président de la République ; ce principe est, je le rappelle, commun à la plupart des démocraties contemporaines. Et l'inviolabilité qui, pendant la durée de son mandat, le protège des poursuites judiciaires, de tout acte d'enquête et bien sûr de toute mesure privative ou restrictive de liberté. L'inviolabilité est absolue mais temporaire ; l'irresponsabilité est définitive mais limitée dans son champ.

La proposition de loi ne revient pas sur l'irresponsabilité totale du Président de la République à raison des actes accomplis dans le cadre de son mandat. En revanche, elle précise qu'il est « civilement et pénalement responsable des actes commis antérieurement à sa fonction ou détachables de celles-ci ». C'est ce que prévoit déjà la Constitution : l'irresponsabilité du Président de la République est bien limitée aux actes accomplis « en cette qualité ». Sont donc exclus à la fois les faits commis antérieurement à l'élection et ceux qui ne sont pas accomplis en qualité de Chef de l'Etat.

La proposition de loi propose un dispositif totalement différent du droit actuel quant à l'inviolabilité du Président de la République, qui n'est pas acceptable.

Actuellement, le Chef de l'Etat ne peut, pendant la durée de son mandat, et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite.

A ce système simple et facile à mettre en œuvre, les auteurs de la proposition de loi souhaitent substituer un dispositif qui, d'une part, permettrait les actes d'information, d'instruction ou de poursuite contre le Chef de l'Etat après avis public et motivé d'une commission composée de magistrats et, d'autre part, autoriserait l'arrestation, voire l'incarcération du Président de la République, après autorisation de l'Assemblée nationale statuant à la majorité.

Ceci revient à mettre en cause l'objectif principal assigné à l'inviolabilité du Président de la République : assurer la séparation des pouvoirs et mettre la fonction de Chef de l'Etat à l'abri des procédures judiciaires.

De ce point de vue, l'idée même qu'on puisse permettre à l'Assemblée nationale d'autoriser l'incarcération du Chef de l'Etat est inenvisageable. En effet, si le Chef de l'Etat a commis un acte d'une gravité telle qu'elle pourrait conduire à son

incarcération, c'est la procédure de l'article 68, qui permet au Parlement réuni en Haute Cour de prononcer la destitution du Président de la République, qui doit être utilisée pour mettre fin à son mandat.

Pour des actes ou des litiges de moindre gravité, il faut que le Chef de l'Etat demeure totalement hors du champ d'action de l'autorité judiciaire au sens le plus large. Tout procès pourrait être instrumentalisé à des fins politiques et mettre le Chef de l'Etat dans une position politiquement difficile.

Y a-t-il un problème moral dans le dispositif constitutionnel actuel ? Non. Il n'institue aucune impunité : les actes détachables de la fonction ou commis antérieurement au mandat peuvent être poursuivis une fois le mandat achevé. Si des préjudices peuvent naître de ce différé, ils sont indemnisables.

Ce dispositif a-t-il créé des dysfonctionnements importants de la justice ? Aucun. En revanche, le dispositif proposé ne manquerait pas de créer des polémiques sans fin sur les décisions que la commission de filtrage serait amenée à prendre.

Ce dispositif affaiblit-il la fonction présidentielle ? Certainement pas : le Président de la République demeure un requérant comme les autres. Il peut, notamment, attaquer en diffamation ou engager la responsabilité civile de toute personne lui ayant causé un préjudice et ce, sans attendre la fin de son mandat.

II- Il s'agit ensuite de supprimer la Cour de justice de la République.

Le texte prévoit que les ministres puissent relever des juridictions de droit commun y compris pour les actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions, dès lors que les procédures dirigées contre eux sont filtrées par une commission composée exclusivement de magistrats.

Les ministres bénéficient d'un privilège de juridiction au plan pénal devant la Cour de justice de la République lorsqu'est engagée leur responsabilité pour les délits et crimes qu'ils auraient commis dans leurs fonctions. En confiant ce contentieux à une juridiction spécifique, le constituant a souhaité éviter aussi que des recours infondés viennent paralyser l'action du gouvernement ; les constitutionnalistes y voient un parallèle avec l'immunité dont bénéficient les parlementaires. En proposant la création de la Cour de justice de la République, le doyen Vedel soulignait les principes qui la fondent encore aujourd'hui : par sa composition et son fonctionnement, elle est « une instance juridictionnelle conciliant les principes judiciaires et la séparation des pouvoirs ». Préserver cette juridiction spécifique, c'est éviter que les ministres « soient constamment exposés à devoir se justifier devant les juges de leur activité ministérielle ». La responsabilité politique, disait-il, ne doit pas être transformée en responsabilité pénale.

Or, dès lors qu'il s'agit d'actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, se pose inmanquablement la question du régime de responsabilité qui doit être mis en œuvre. Faire le départ entre ce qui relève de l'action politique et d'une démarche purement personnelle n'est pas chose facile.

A cela il convient d'ajouter que les décisions prises par la Cour de Justice de la République, qui comprend trois magistrats, dont l'un est son Président, peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la chambre criminelle de la Cour de cassation.

La procédure de filtrage des procédures que la proposition de loi prévoit de confier à une commission composée de magistrats ne fera rien de plus que ce que fait aujourd'hui la commission des requêtes de la Cour de justice de la République.

Mesdames, Messieurs,

Comme vous l'aurez compris, les dispositions que le constituant a retenues tant pour la responsabilité du président de la République que pour celle des ministres garantissent l'équilibre et le bon fonctionnement de nos institutions. Je crois que modifier ces dispositifs, comme le suggère la proposition de loi soumise à votre examen, c'est risquer de les déstabiliser.

Je vous remercie.