

Projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution
Assemblée nationale – mardi 17 janvier 2012

Monsieur le président,

Monsieur le président de la commission des lois, (Jean-Luc Warsmann),

Monsieur le rapporteur (Philippe HOUILLON),

Mesdames et Messieurs les députés,

Le projet de loi organique soumis à votre examen vient parachever la réforme constitutionnelle du 23 février 2007, par laquelle ont été réécrits les articles 67 et 68 de la Constitution sur le régime de responsabilité du chef de l'Etat.

En 2007, le constituant a consacré le principe d'irresponsabilité du Président de la République pour les actes accomplis en cette qualité et établi un régime d'inviolabilité, qui le protège de tout acte de procédure pendant la durée de son mandat. Cette double protection est indispensable à l'exercice par le Président de ses fonctions : aux termes de la Constitution, il « 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 V^e 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. C'est parce qu'il est le représentant de la Nation et qu'il participe directement à l'exercice de la souveraineté que le Président de la République bénéficie des immunités qui s'attachent à cette qualité. Il doit en effet pouvoir exercer le mandat dont il est investi en toute indépendance et en dehors de toute pression ou intimidation qui l'empêcheraient de mener à bien sa mission.

Suivant les recommandations de la commission présidée par Monsieur le professeur Avril, le constituant a cependant souhaité assortir ce régime protecteur d'un dispositif de sauvegarde permettant que soit mise en cause la responsabilité du Président de la République dans l'hypothèse où il aurait manqué à ses devoirs de manière tellement grave et manifeste qu'il se rendrait, par là-même, indigne de poursuivre l'exercice du mandat que lui a confié le peuple français. L'article 68, dans sa rédaction issue de la révision de 2007, a substitué la notion de « *manquement*

manifestement incompatible avec l'exercice du mandat » à celle de « *haute trahison* ».

C'est au Parlement constitué en Haute Cour que l'article 68 a confié le pouvoir de mettre en œuvre la procédure de destitution du Chef de l'Etat. C'est là un choix cohérent dès lors que l'objet de cette procédure n'est en aucun cas de mettre en cause pénalement le chef de l'Etat, même si la destitution peut, dans un second temps, permettre l'engagement de poursuites pénales dans les conditions du droit commun. Son objet est uniquement de se prononcer sur la dignité du titulaire de la fonction à exercer celle-ci, et seule la représentation nationale pouvait légitimement interrompre un mandat directement confié par le peuple à la personne du chef de l'Etat.

Il revenait dès lors au législateur organique de fixer les modalités d'application de l'article 68. Le projet soumis à votre examen détermine ainsi les conditions de recevabilité des propositions de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour, les modalités d'examen de ces propositions ainsi que le déroulement des débats de la Haute Cour.

1. Il encadre la procédure, afin qu'elle ne soit pas utilisée à des fins dilatoires ou partisans mais réservée à des cas exceptionnels de manquements incompatibles avec la poursuite du mandat présidentiel.

- Le texte prévoit ainsi que, pour être recevables, les propositions de résolution doivent être motivées et recueillir la signature d'au moins un dixième des membres de l'assemblée devant laquelle elle est déposée. Je rappelle que si la résolution est déclarée recevable, son adoption nécessite un vote à la majorité des deux tiers des membres de la première assemblée saisie.
- L'appréciation de la recevabilité des propositions de résolution inscrite dans le texte contribue à renforcer l'efficacité et l'équilibre de la procédure. A l'initiative du rapporteur, la commission des lois a souhaité confier le contrôle de la recevabilité des propositions de résolution au bureau de l'assemblée concernée. Je crois, en effet, que du fait de son rôle institutionnel et de sa

composition, le bureau est tout à fait légitime à exercer cette fonction de contrôle.

- Ce contrôle de recevabilité confié au bureau portera notamment sur la justification par la proposition de résolution « *des motifs susceptibles de caractériser un manquement au sens du premier alinéa de l'article 68 de la Constitution* ». Cela permettra de s'assurer que la proposition s'inscrit bien dans le champ d'application de l'article 68 de la Constitution.
- Pour éviter également la tentation de procédures dilatoires, et les mises en cause à répétition du chef de l'Etat, votre Commission a prévu qu'un député ou un sénateur ne pourrait signer plus d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour durant un même mandat présidentiel.

2. Pour garantir un examen rapide et des débats de bonne tenue, le projet de loi fixe des délais rapprochés et les moyens d'éclairer efficacement la Haute Cour.

- Le texte initial prévoyait les délais de transmission de la proposition de la résolution entre les assemblées. A l'initiative de Monsieur le rapporteur, les délais d'examen de la proposition de résolution ont été précisés. Devant la première assemblée saisie, la proposition de résolution sera inscrite à l'ordre du jour au plus tard le treizième jour suivant son examen au fond par la commission des Lois, le vote intervenant avant le quinzième jour. Vous avez souligné, monsieur le rapporteur, que la clôture de la session du Parlement pouvait faire obstacle au respect du délai constitutionnel de quinze jours, vous avez donc proposé que dans cette hypothèse, l'inscription à l'ordre du jour devrait intervenir au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante. Si la proposition de résolution est adoptée, la Haute Cour disposera d'un mois pour se prononcer. L'ensemble de ces délais constitue l'assurance d'une issue rapide la procédure, tout apportant les garanties nécessaires à la qualité des débats.

- Quant au rôle et la composition du bureau de la Haute Cour et de la commission ad hoc chargée de recueillir les informations nécessaires aux travaux de la Haute Cour, votre commission a permis de renforcer encore les garanties de la procédure, en fixant le nombre de leurs membres afin de garantir chaque fois le pluralisme politique

de ces organes. La Commission ad hoc disposera de prérogatives identiques à celles reconnues aux commissions d'enquêtes, lui permettant ainsi de réunir toutes les informations nécessaires à la Haute Cour.

- En plus de l'ensemble des parlementaires, seuls pourront participer aux débats de la Haute Cour le Président de la République, qui pourra se faire assister ou représenter, ainsi que le Premier ministre.

*

* *

Le dispositif voulu par le constituant à l'article 68 de la Constitution garantit l'équilibre et le bon fonctionnement de nos institutions. Le projet de loi organique, enrichi par votre commission des lois, permet d'apporter les précisions nécessaires à la mise en œuvre de cet équilibre, afin de conserver à la procédure de destitution le caractère exceptionnel qui a été voulu par le constituant et qui est seul compatible avec l'esprit de nos institutions