



N° 3091

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 mai 2001.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à modifier
l'article 68 de la Constitution.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. JEAN-MARC AYRAULT, Bernard ROMAN, François HOLLANDE,
André VALLINI
et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Députés.

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Maurice Adevah-Poeuf, Stéphane Alaize, Damien Alary, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Baeumler, Jean-Pierre Balduyck, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Alain Barrau, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude

...

Président de la République.

...

Beauchaud, Mme Yvette Benayoun-Nakache, MM. Henri Bertholet, Eric Besson, Jean-Louis Bianco, André Billardon, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Marie Bockel, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, André Borel, Jean-Michel Boucheron, Jean-Claude Boulard, Didier Boulaud, Michel Bourgeois, Pierre Bourguignon, Christian Bourquin, Mme Danielle Bousquet, MM. Jean-Pierre Braine, Pierre Brana, Jean-Paul Bret, Mme Nicole Bricq, MM. François Brottes, Vincent Burrone, Marcel Cabiddu, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Odette Casanova, MM. Laurent Cathala, Jean-Yves Caullet, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Guy-Michel Chauveau, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Didier Chouat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Jean Codognès, Pierre Cohen, François Colcombet, Mme Monique Collange, MM. François Cuillandre, Jacky Darne, Michel Dasseux, Yves Dauge, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Philippe Decaudin, Marcel Dehoux, Jean Delobel, François Deluga, Jean-Jacques Denis, Mme Monique Denise, MM. Bernard Derosier, Claude Desbons, Michel Destot, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Mme Brigitte Douay, MM. Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, Jean-Louis Dumont, Mme Laurence Dumont, MM. Dominique Dupilet, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Jean-Paul Durieux, Philippe Duron, Henri Emmanuelli, Jean Espilondo, Michel Etievant, Claude Evin, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Mme Nicole Feidt, MM. Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Jacques Floch, Pierre Forgues, Raymond Forni, Jean-Louis Fousseret, Michel Françaix, Georges Frêche, Michel Fromet, Gérard Fuchs, Robert Gaïa, Yann Galut, Roland Garrigues, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Mme Catherine Génisson, MM. André Godin, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Gérard Gouzes, Bernard Grasset, Michel Grégoire, Mmes Odette Grzegorzulka, MM. Jacques Guyard, Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Edmond Hervé, Jacques Heuclin, François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Claude Jacquot, Serge Janquin, Jacky Jaulneau, Patrick Jeanne, Armand Jung, Jean-Noël Kerdraon, Bertrand Kern, Jean-Pierre Kucheida, André Labarrère, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Claude Lanfranca, Jean Launay, Mmes Jacqueline Lazard, Christine Lazerges, MM. Gilbert Le Bris, André Lebrun, Jean-Yves Le Déaut, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Georges Lemoine, Bruno Le Roux, René Leroux, Jean-Claude Leroy, Mme Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. Gérard Lindeperg, François Loncle, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Pierre Marché, Daniel Marcovitch, Didier Marie, Jean-Paul Mariot, Mme Béatrice Marre, MM. Marius Masse, Didier Mathus, Gilbert Maurer, Guy Menut, Louis Mermaz, Roland Metzinger, Louis Mexandeau, Jean Michel, Didier Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Gilbert Mitterrand, Yvon Montané, Gabriel Montcharmont, Arnaud Montebourg, Philippe Nauche, Bernard Nayral, Henri Nayrou, Mme Véronique Neiertz, MM. Alain Néri, Michel Pajon, Joseph Parrenin, Vincent Peillon, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Jean -Pierre Pernot, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Geneviève Perrin-Gaillard, M. François Perrot, Mmes Annette Peulvast-Bergeal, Catherine Picard, MM. Paul Quilès, Alfred Recours, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, MM. Patrick Rimbart, Jean-Claude Robert, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Bernard Roman, Yves Rome, Gilbert Roseau, Joseph Rossignol, Mme Yvette Roudy, MM. Jean Rouger, René Rouquet, Michel Sainte-Marie, Mme Odile Saugues, MM. Bernard Seux, Patrick Sève, Henri Sicre, Michel Tamaya, MM. Yves Tavernier, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, Mmes Marisol Touraine, Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Daniel Vachez, André Vallini, André Vachez, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, Alain Veyret, Alain Vidalies, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque, Kofi Yamgnane.

(2) MM. Yvon Abiven, Léo Andy, Alain Calmat, Jean-Claude Daniel, Camille Darsières, Christian Franqueville, Guy Malandain, Daniel Marsin, Mmes Michèle Rivasi, Christiane Taubira-Delannon.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« La loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. » Ce principe fondateur de la démocratie et de la République, solennellement affirmé par l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, se trouve battu en brèche par une décision du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1999.

Statuant sur la conformité à la Constitution du traité portant statut de la Cour pénale internationale, le Conseil constitutionnel a, en effet, considéré : « qu'il résulte de l'article 68 de la Constitution que le Président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité ; qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de justice, selon les modalités fixées par le même article. »

Reprenant un principe déjà établi par les précédentes constitutions, l'article 68 dispose : « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice. »

Le fait que le Président de la République échappe à la juridiction de droit commun pour les actes liés à l'exercice de ses fonctions est le prolongement logique du principe de la séparation des pouvoirs. Son action en qualité de chef de l'exécutif ne saurait être soumise à l'appréciation des tribunaux, sauf à permettre au pouvoir judiciaire de s'immiscer dans le fonctionnement du pouvoir exécutif et de le soumettre ainsi à son contrôle. Bien plus, sauf la circonstance exceptionnelle de la haute trahison, ces actes doivent échapper à toute sanction pénale. Seul le peuple souverain, qui fonde et légitime les pouvoirs du Président de la République, doit pouvoir mettre en cause sa responsabilité politique à l'occasion d'un scrutin.

La Constitution met d'ailleurs également les membres du Gouvernement, en tant qu'ils appartiennent à l'exécutif, à l'abri des interventions du pouvoir judiciaire. L'article 68-1 de la Constitution

dispose : « Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes et délits au moment où ils sont commis. Ils sont jugés par la Cour de justice de la République. » Ainsi les ministres, pour les actes liés à l'exercice de leurs fonctions échappent-ils au contrôle des tribunaux de droit commun.

Dans la même logique de séparation des pouvoirs, l'article 26 de la Constitution protège les parlementaires contre toute poursuite susceptible d'être engagée pour des actes directement liés à leur mandat. L'article 26 prévoit : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, arrêté, recherché, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

En revanche, les parlementaires sont soumis à la justice ordinaire pour tous leurs autres actes. Il n'existe qu'une limite destinée à éviter que le cours de la justice ne puisse porter atteinte au fonctionnement des assemblées en soustrayant certains de leurs membres à l'exercice de leur mandat sans nécessité absolue. Le deuxième alinéa de l'article 26 dispose donc que : « Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. » Encore précise-t-il : « Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou de délit flagrant ou de condamnation définitive. »

Quant aux membres du Gouvernement, ils ne disposent pas de la même protection constitutionnelle. La seule limite apportée au droit commun – hors les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions – résulte de l'article 652 du code de procédure pénale qui dispose : « Le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement ne peuvent comparaître comme témoins qu'après l'autorisation du conseil des ministres, sur le rapport du garde des sceaux. Cette autorisation est donnée par décret. »

Cependant, l'interprétation que le Conseil constitutionnel a donnée de l'article 68 de la Constitution confère au Président de la République une protection qui va bien au-delà de celle dont disposent les parlementaires et les membres du Gouvernement, puisqu'elle aboutit, en pratique, à le soustraire à toute poursuite pendant toute la durée de son mandat. Alors que la doctrine s'accordait, pour l'essentiel, à juger que la seconde phrase de l'article 68 était en lien direct avec la première et n'avait donc d'autre objet que de définir les modalités de la mise en œuvre de la responsabilité du Président de la République pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions et susceptibles d'être qualifiés de haute trahison, il a considéré, au

contraire, qu'elle instituait, en fait, un privilège de juridiction à son bénéfice, que le Président ne pouvait être poursuivi qu'à la suite du vote par les deux assemblées d'une résolution le mettant en accusation, la Haute Cour de justice étant seule compétente pour le juger.

Les conséquences de cette décision sont lourdes, puisqu'elle crée une situation inacceptable au regard des principes comme de l'équité.

Elle subordonne, en effet, à une décision inévitablement politique – le vote d'une résolution portant mise en accusation du Président de la République par les deux assemblées – la mise en cause de sa responsabilité pénale et donne à une cour également politique – puisqu'elle est exclusivement composée de parlementaires – compétence pour le juger.

En pratique, une telle procédure ne peut être mise en œuvre sans apparaître constitutive d'une situation de crise institutionnelle, opposant le Parlement au Président de la République. De ce fait même, la décision du Conseil constitutionnel aboutit à une immunité de fait du Chef de l'exécutif, pour toute la durée de ses fonctions.

Une telle situation est éminemment choquante. Peut-on admettre, en effet, que le plus haut personnage de l'Etat soit au-dessus des lois, que ses actes passés et présents, sans aucun lien avec ses fonctions exécutives, échappent à toute sanction ? A l'heure où un consensus se dégage pour admettre que le recul de l'insécurité passe par la sanction systématique et immédiate de tous les manquements à la loi, comment faire comprendre à nos concitoyens que les délinquants ordinaires devraient être sanctionnés, tandis que notre Constitution, telle qu'elle est interprétée par le Conseil constitutionnel, organise, pour toute la durée de son mandat, l'impunité du Président de la République ?

Paradoxalement, cette situation peut d'ailleurs tourner au désavantage du Président de la République. La justice n'a pas pour seule fonction de condamner. Elle peut également innocenter celui qui se trouve injustement accusé. L'impossibilité pour le Chef de l'Etat d'être jugé lui interdit également d'être lavé de soupçons injustifiés, qui peuvent mettre en cause son autorité. Telle est bien la manière dont l'actuel Président de la République a présenté sa situation juridique, lors d'un entretien télévisé.

Il convient donc de réviser la Constitution. S'il semble souhaitable de maintenir le régime actuel de responsabilité du Président de la République pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions, il apparaît, en revanche, nécessaire, pour les actes sans lien avec l'exercice de ses fonctions – qu'ils aient été commis avant son élection ou pendant la

durée de son mandat – que le Chef de l'Etat relève des tribunaux de droit commun.

Cependant, pour éviter qu'il ne soit soumis à une quelconque forme de « harcèlement » judiciaire susceptible de le gêner dans le cours de son action, qui pourrait être le fait non seulement de magistrats, mais également de simples citoyens – puisque l'action publique peut être mise en œuvre par une partie lésée – il semble souhaitable de prévoir un filtre permettant d'écarter des poursuites manifestement dénuées de fondements sérieux. Il est donc proposé d'instituer une commission des requêtes, sur le modèle de celle qui statue sur les plaintes portées contre les ministres pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Sa composition, déterminée par une loi organique, serait comparable : elle comprendrait des membres de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Saisie par la partie lésée ou par le parquet, elle pourrait seule mettre en mouvement l'action publique.

Faire du Chef de l'Etat un véritable président-citoyen, soumis aux lois de la République, comme chacun de nos concitoyens, mais aussi préserver l'équilibre des pouvoirs et la garantie des droits, ce qui, aux termes de l'article XVI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, est la condition nécessaire de toute Constitution, tel est l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle qu'il vous est demandé d'adopter.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article premier

L'article 68 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 68* — Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation pour ces actes que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice.

« Pour les actes susceptibles d'être qualifiés crimes ou délits, qu'ils aient été commis antérieurement ou au cours de son mandat, et qui sont sans lien avec l'exercice de ses fonctions, le Président de la République est pénalement responsable. Les poursuites ne peuvent être engagées contre lui que sur décision d'une commission des requêtes, saisie par le parquet ou la partie qui se prétend lésée. Celle-ci ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au parquet.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Article 2

Les dispositions de l'article précédent entrent en application à compter de l'élection présidentielle de 2002, quelle que soit la date à laquelle les faits ont été commis.

N° 3091.- Proposition de loi constitutionnelle de MM. Jean-Marc Ayrault, Bernard Roman, François Hollande et André Vallini tendant à modifier l'article 68 de la Constitution.